UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

Le refus des Autorités Publiques de déférer à la formule exécutoire

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sur les matières ci-après sera présenté et soutenu le Vendredi 9 Juin, à 17 heures.

PAR

Jean DONVAL

JURY :

M. DURTELLE DE SAINT-SAUVEUR, *Doyen.*
M. PARIS, *Professeur.*
M^me^ C. BÉQUIGNON-LAGARDE, *Professeur, Présidente.*

PARIS
LIBRAIRIE DALLOZ
11, RUE SOUFFLOT, 11

1939

Le refus
des Autorités Publiques
de déférer
à la formule exécutoire

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs

UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

Le refus des Autorités Publiques de déférer à la formule exécutoire

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sur les matières ci-après sera présenté et soutenu le Vendredi 9 Juin, à 17 heures.

PAR

Jean DONVAL

JURY :

M. DURTELLE DE SAINT-SAUVEUR, *Doyen.*
M. PARIS, *Professeur.*
M^me^ C. BÉQUIGNON-LAGARDE, *Professeur, Présidente.*

PARIS
LIBRAIRIE DALLOZ
11, RUE SOUFFLOT, 11

1939

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41542723_0009

Le refus des Autorités Publiques de déférer à la formule exécutoire

INTRODUCTION

Les livres de droit enseignent que l'exécution forcée a lieu en vertu d'actes ou de titres exécutoires, c'est-à-dire pour nous en tenir aux relations de droit privé, en vertu de décisions judiciaires françaises contenant une condamnation ou d'actes notariés français contenant une obligation actuellement exigible [1].

Les titres exécutoires, conformément à l'article 545 du Code de Procédure Civile, doivent porter le « même intitulé que les lois et se terminer par un mandement aux officiers de justice » que seuls le greffier près de la juridiction qui a rendu le jugement et le notaire auteur de l'acte ont qualité pour apposer. C'est pourquoi pour les obtenir le justiciable doit exposer, soit les frais d'un procès, soit tout au moins ceux d'un contrat notarié ou d'un acte de reconnaissance ou de dépôt d'un contrat sous seing privé.

Moyennant ces frais parfois considérables, eu particulièrement égard à l'importance grandissante des

(1) Glasson et Tissier : *Traité de Procédure Civile.* T. IV. N° 1.005.

droits d'enregistrement, le justiciable dispose d'une pièce revêtue de la formule exécutoire, dont la rédaction nous est donnée par l'article 146 du Code de Procédure Civile [1] :

« En conséquence, le Président de la République « française mande et ordonne à tous huissiers, sur « ce requis, de mettre le présent jugement (ou « arrêt, etc.) à exécution, aux Procureurs généraux « et aux Procureurs de la République près les Tribu- « naux de première instance d'y tenir la main, à « tous commandants et officiers de la force publique « d'y prêter main forte lorsqu'ils en seront légale- « ment requis. »

Cette formule émanant du Chef du pouvoir exécutif, qui seul peut disposer de la force publique [2], est un acte de souveraineté. C'est aussi un ordre aux agents et détenteurs de la force publique de se mettre à la disposition du porteur du titre qu'elle accompagne et d'en obtenir l'exécution.

L'huissier à qui le créancier aura remis le titre, devra donc, dans le cadre de ses attributions, mettre tout en œuvre pour arriver à l'exécution et, si son autorité s'avère insuffisante, faire appel à des forces dont l'importance variera avec chaque cas d'espèce. De leur côté les magistrats du ministère public, intéressés à tout ce qui a trait à l'ordre public, devront veiller à ce que les ordres contenus dans la formule exécutoire soient respectés et à ce que la résistance du débiteur récalcitrant soit vaincue; quant à la force publique, constituée selon l'article 101 de la consti-

---

(1) Art. 146. C. Pr. Civ. modifié par le décret du 2 septembre 1871.

(2) Loi organique du 25 février 1875, art. 3.

tution de 1848 pour « défendre l'Etat contre les enne-« mis du dehors et assurer au dedans le maintien « de l'ordre et l'exécution des lois », elle devra obtempérer aux réquisitions qui pourront en être faites par l'huissier et par les magistrats du Parquet.

Le processus de la mise en mouvement des forces nécessaires pour assurer le respect du droit du justiciable est ainsi bien établi :

Le titre exécutoire est remis à l'huissier; celui-ci, après avoir usé de son autorité sans résultat pratique, a le devoir de requérir la force publique qui ne peut refuser de lui « prêter main forte ». Quant aux magistrats du ministère public, ils doivent appuyer la réquisition de l'huissier au cas où la force publique n'y aurait pas déféré ou si les forces à déployer dépassaient une certaine importance.

L'obligation pour la force publique de déférer à la réquisition qui en est faite ne supporte en principe aucune exception et le Conseil d'Etat a jugé [1] que le « justiciable nanti d'une sentence judiciaire dûment « revêtue de la formule exécutoire est en droit de « compter sur l'appui de la force publique pour « assurer l'exécution du titre qui lui a été délivré. »

Ce système énergique d'exécution apparaît comme normal dès qu'une collectivité s'organise [2]. La mission primordiale de l'Etat est d'assurer l'exécution de ses propres ordres, c'est-à-dire le respect des décisions

---

(1) C. E. Couiteas, 30 novembre 1923. S. 1923. III. 57.
D. P. 1923. III. 59.
G. P. 1924. I. 291.

(2) Depuis la disparition de la justice privée la force publique est employée pour mettre à exécution les lois et jugements (R. Alph. D.). V° jugement Ch. III. Sect. II, p. 1, n° 344.

régulièrement prises par les pouvoirs publics, au nombre desquels figure le pouvoir judiciaire, la moindre défaillance de l'autorité publique à cet égard est un signe de désorganisation étatique. La vie en société n'est en effet possible que si règne la justice et la justice elle-même est inutile si le droit est dépourvu de sanctions; l'anarchie internationale de ces dernières années en est un exemple frappant et montre la supériorité du droit interne sur le droit international, où, en l'absence de sanctions, la violence a bien vite fait place au droit. En effet, les litiges ne peuvent être résolus que par deux catégories de procédés : les procédures juridiques et la violence; toute atteinte portée à l'efficacité des procédures est un encouragement à la violence.

Les faits divers nous révèlent toute la différence qui existe entre les textes théoriquement en vigueur et la réalité.

Autrefois la remise du titre exécutoire à l'huissier amenait automatiquement la vente, la saisie des biens du débiteur ou son expulsion. La force déférait toujours à la réquisition. Le ministère public consentait en tous cas à requérir cette force quand son concours était nécessaire.

Actuellement il n'en est plus toujours ainsi. Des décisions de justice et des actes en forme exécutoire restent inexécutés, malgré les efforts de ceux qui les ont obtenus.

Tantôt le refus du concours de la force publique est motivé par des circonstances extraordinaires. Une affaire justement célèbre nous en donne un exemple particulièrement marquant [1] : Le 13 février 1908, le

(1) Couiteas (*précité*). D. P. 1923. III. 59.

Tribunal Civil de Sousse jugeait qu'un sieur Couiteas serait maintenu sur une propriété de 38.000 hectares, dont la possession lui avait été reconnue par l'Etat français, avec le droit d'en expulser les occupants. Fort de ce jugement et de la formule exécutoire qu'il contenait, ledit sieur Couiteas voulut procéder à l'expulsion de nombreuses tribus indigènes établies sur ce terrain, mais le Résident général de Tunisie disposant de la force armée dans la Régence et conformément aux instructions du gouvernement, opposa une fin de non-recevoir aux réquisitions formulées par l'huissier, puis par le Procureur de la République, étant donné les sérieuses résistances que pouvait rencontrer une intervention militaire, estimant que l'intérêt général s'opposait à ce qu'une véritable expédition fût entreprise pour en triompher.

Tantôt l'inexécution des décisions de justice et des actes en forme exécutoire est employée pour remédier à la lenteur avec laquelle sont élaborées les lois. Le législateur s'emploie, en effet, activement à sanctionner des considérations d'humanité et de politique sociale et veut en faire bénéficier le plus grand nombre possible de justiciables. A cette fin, des circulaires ministérielles viennent prescrire aux Parquets de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour surseoir à l'exécution. C'est ainsi que les refus de faire procéder *manu militari* aux expulsions de locataires accompagnent souvent le dépôt d'un projet de loi sur les loyers, ou que le refus d'assurer la vente des biens des saisis précède la promulgation d'un nouveau moratoire.

Enfin il arrive qu'un gouvernement par solidarité politique refuse d'user de la force contre les auteurs

d'actes reconnus illégaux; les grèves sur le tas fournissent de nombreux exemples de l'impossibilité dans laquelle se sont trouvés certains industriels d'obtenir le concours de la force publique pour faire exécuter les ordonnances d'expulsion obtenues par eux contre les grévistes. Les différences des attitudes adoptées dans les mêmes circonstances par des gouvernements successifs montrent à quel point dans certains cas les luttes partisanes ont pu faire obstacle à l'application des textes qui régissent la procédure d'exécution forcée.

Ces mesures reçoivent évidemment l'approbation de ceux en faveur desquels elles sont prises et il faut reconnaître qu'elles peuvent avoir d'heureux résultats lorsqu'elles ont pour unique but d'assurer la protection des faibles et des malheureux auxquels l'Etat a le devoir de s'intéresser, particulièrement en ces années où sévit une dure crise économique. Mais sous prétexte « d'humaniser la justice », elles mettent en péril l'édifice social, car elles contribuent à provoquer la ruine de certains commerçants ou industriels, à diminuer les revenus déjà bien entamés par les impôts, des propriétaires et des créanciers qu'elles mettent bien souvent dans une situation pécuniaire plus difficile que leurs locataire et débiteur [1] et, ce qui

---

(1) Il faut signaler que les créanciers ne peuvent s'empêcher de comparer les difficultés qu'ils éprouvent à bénéficier de l'appui de la force publique pour obtenir le règlement de leurs créances, et certaines saisies tragiques pratiquées à la requête du percepteur, telle celle de janvier 1938 où, pour obtenir le paiement de 200 francs d'impôt, dû par un cultivateur de La Flèche (Sarthe), la force publique requise, n'hésita pas, sur l'ordre des autorités administratives, à user de moyens particulièrement violents pour que « force reste à la loi », puisque quatre personnes furent tuées.

est plus grave encore, elles augmentent l'insécurité des contrats et, ce dont les hommes de loi sont les premiers à s'apercevoir, elles entraînent la désaffection des justiciables pour les procédures judiciaires.

C'est dire l'actualité et l'intérêt pratique de cette étude.

Au point de vue théorique, l'intérêt du sujet réside dans le conflit à résoudre entre deux principes également nécessaires : le respect de la chose jugée et le pouvoir d'appréciation qui doit appartenir à l'administration et à l'exécutif responsable de l'emploi de la force. C'est là un aspect de la séparation des pouvoirs.

Nous aurons à rechercher, en premier lieu, comment a pu se réaliser cette démission de l'Etat et si elle ne suppose pas un empiètement inadmissible de l'exécutif sur le judiciaire.

Puis les explications et les distinctions nécessaires ayant été faites, nous rechercherons les compensations qui peuvent être obtenues par le créancier ou le propriétaire lésé par le défaut d'exécution.

Nous adopterons donc le plan suivant :

Première partie. — Circonstances et conditions de légalité du refus de collaboration de la force publique.

Deuxième partie. — Droits du créancier lésé par le refus de collaboration de la force publique.

PREMIÈRE PARTIE

Circonstances et conditions de légalité du refus de collaboration de la Force Publique

Les circonstances dans lesquelles intervient le refus de collaboration opposé aux créanciers bénéficiaires d'un jugement ou porteurs d'un acte notarié présentent une certaine variété. Il est nécessaire d'en présenter un tableau, de les classer, avant de porter une appréciation sur l'attitude de la force publique ou de l'agent d'exécution.

Nous diviserons donc cette première partie en deux chapitres :

Chapitre I. — *Circonstances du refus de collaboration.*

Chapitre II. — *Appréciation critique du refus de collaboration.*

CHAPITRE PREMIER

Circonstances du refus de collaboration de la Force Publique

Dans la plupart des cas, l'exécution des jugements et des actes notariés est volontaire ou tout au moins la simple menace de la procédure d'exécution forcée suffit-elle à amener à composition le débiteur récalcitrant. L'huissier, qui est le principal agent d'exécution, se présente et son autorité suffit à apaiser le saisi ou l'expulsé qui cède devant la seule force de la loi.

Il n'en est malheureusement pas toujours ainsi et parfois la seule vue de l'homme de loi fait naître au contraire chez le débiteur un esprit de révolte qui, par ses manifestations extérieures, empêche l'officier public d'accomplir son ministère.

C'est alors qu'apparait la nécessité du concours de la force publique dont l'assistance peut être

obtenue grâce à la formule exécutoire apposée sur le titre [1].

Mais les commandants et officiers de la force publique ne peuvent « prêter main forte » que s'ils en sont légalement requis, le justiciable ne peut demander directement l'assistance de la force pour contraindre son débiteur.

En effet, laisser l'exécution au seul contrôle du créancier aurait amené dans de nombreux cas des altercations entre lui et son débiteur, de nature à troubler l'ordre public, et l'Etat qui seul peut disposer de la force publique devait se préoccuper de sa réquisition.

L'huissier par qui la procédure d'exécution est dirigée a ce droit de réquisition et le mandement contenu dans la formule exécutoire, non seulement lui permet de requérir directement les forces nécessaires au triomphe du droit de son mandant, mais lui en fait un devoir impérieux [2]. De leur côté, les autorités administratives disposant de la force publique ne peuvent refuser de déférer à sa réquisition. Le Code pénal prévoit d'ailleurs, en son article 234, les peines auxquelles s'exposeraient les commandants et officiers de la force publique qui

---

(1) Notons que selon l'art. 811 du Code de Procédure civile « Dans le cas d'absolue nécessité, le juge peut ordonner l'exé- « cution de son ordonnance sur minute », et que les actes administratifs « émanant directement du pouvoir exécutif « portent en eux-mêmes l'ordre que la puissance publique « donne à ses agents et sont de ce fait dépourvus de la formule « exécutoire. » Pand. Fr. V° exécution des jugements et des actes, n° 144.

(2) R. P. Dalloz. V° jugements et arrêt n° 809. Loi des 16 et 24 août 1790. V° huissier n° 21. Décret du 18 juin 1811. Art. 77. Carré et Chauveau. T. IV, p. 533. Favard de Langlade. T. II, p. 478.

refuseraient d'obtempérer à la demande de réquisition [1].

Cependant l'huissier n'est pas le seul à posséder le droit de réquisition et si les autorités qui ont la disposition de la force publique soulèvent certaines objections, opposent la force d'inertie et négligent d'apporter leur concours à l'exécution, malgré la réquisition, ou si les forces à déployer dépassent une certaine importance [2], il doit s'adresser au ministère public qui a le devoir de veiller [3] à ce que tout soit mis en œuvre pour que l'exécution intervienne et peut en conséquence requérir directement la force publique ou appuyer la réquisition qui en a déjà été faite.

On comprend que l'huissier soumis à la surveillance des magistrats du Parquet, qui non seulement peuvent provoquer sa destitution, mais lui faire encourir des sanctions disciplinaires [4], prenne l'avis du ministère public dès que la moindre difficulté

---

(1) Art. 234 du Code pénal : « tout commandant d'armes ou de subdivision légalement saisi d'une réquisition de l'autorité civile, qui aura refusé ou se sera abstenu de faire agir les forces sous ses ordres, sera puni de la destitution et d'un emprisonnement d'un an à deux ans ou de l'une de ces peines seulement... »

(2) Art. 3 Instruction du 24 juin 1903. L'art. 3 de l'instruction du 24 juin 1903 énumère les autorités civiles qui ont le droit de requérir les *troupes de ligne*, ce sont : « les Préfets, « les Sous-Préfets, les Maires, les Adjoints aux Maires, les « Procureurs généraux près les Cours d'Appel, les Procureurs « de la République près les Tribunaux de première instance « et leurs Substituts, les Présidents des Cours ou des Tribu- « naux, les Juges d'instruction, les Juges de paix et les Com- « missaires de police ».

Cette énumération ne comprend pas les Huissiers qui ne peuvent réquisitionner que la gendarmerie.

(3) Art. 6 de la loi du 20 avril 1810 : « Le Ministère Public « surveille l'exécution des lois, arrêts et jugements. »

(4) Loi du 10 mars 1898.

apparaît pour mettre en mouvement la force publique. L'huissier requiert la force publique, mais celle-ci n'obéit qu'aux agents de l'autorité; ainsi, si la réquisition s'adresse au commissaire de police ou à la gendarmerie, l'un et l'autre ne prêteront l'assistance de la force publique qu'après avis du Procureur de la République.

Quant aux magistrats du ministère public, organisés hiérarchiquement, ils n'hésitent évidemment pas, chaque fois qu'un conflit s'élève entre l'huissier et les autorités qui disposent de la force publique, à en référer à leurs supérieurs hiérarchiques, qui eux-mêmes en font autant de façon à ce que ce soit le Ministre de la Justice qui en dernier lieu indique la décision à prendre. Ainsi de l'huissier au Ministre de la Justice et même parfois au Conseil des Ministres la demande de l'attitude à prendre dans telle ou telle circonstance doit gravir tous les échelons de la hiérarchie. Le dossier de l'exécution est transmis accompagné de nombreux rapports, une véritable instance en exécution s'organise dont la durée varie avec la rapidité des transmissions administratives, mais qui en tous cas recule l'exécution et de ce fait cause un préjudice certain au porteur du titre.

Tel est le mécanisme du refus de réquisition ou du refus de collaboration de la force publique. Ce refus peut se poser sous des formes différentes que nous classerons suivant les situations dans lesquelles il intervient.

a) En premier lieu le gouvernement peut en vertu de son « droit de disposition » refuser dans certains cas le concours de la force publique, en particulier s'il y a danger « pour l'ordre et la sécurité ».

L'Etat a le devoir de veiller à ce que l'ordre ne soit pas compromis sur le territoire et il ne faudrait pas que, sous prétexte de faire respecter le droit d'un justiciable, l'existence de la nation tout entière, ou simplement d'une partie des individus qui la compose, soit compromise. Nous trouvons là un aspect de la contre-partie des avantages fournis à chaque citoyen par la vie en société. Les effets de l'individualisme doivent s'arrêter au moment où ils créent un danger pour « l'ordre et la sécurité » de la collectivité. La force publique n'est pas seulement créée pour « assurer l'exécution des lois », mais aussi pour contribuer au « maintien de l'ordre » à l'intérieur du pays et il serait paradoxal de voir la force publique, dont le but est d'assurer la paix des citoyens, créer le désordre et le trouble social.

Le Conseil d'Etat ayant eu à plusieurs reprises à apprécier les motifs du refus de la force publique de prêter assistance en de telles circonstances a d'ailleurs apporté une exception à la règle de l'obéissance sans limite à l'ordre contenu dans la formule exécutoire [1].

Dans l'affaire Couiteas, dont nous avons exposé les circonstances, le Conseil d'Etat justifie l'inaction de la force publique par la nécessité d'assurer le maintien de « l'ordre et de la sécurité publique dans un pays de protectorat ». Il aurait fallu, en effet, organiser une véritable expédition militaire pour forcer les nombreuses tribus occupant sans titre le territoire du requérant à quitter les lieux. La garnison

---

(1) C. E. 30 novembre 1923 (*précité*).
C. E. 3 juin 1938 (D. P. 1938. III. 65).

de Sousse n'y aurait même pas suffi et les répercussions d'une telle expulsion auraient pu compromettre les relations du gouvernement français et du protectorat de Tunisie.

La haute juridiction administrative a eu récemment à se prononcer sur le refus de collaboration de la force publique en des circonstances semblables, mais cette fois les faits se passaient en France. Dans ces nouveaux arrêts du 3 juin 1938, elle a de nouveau reconnu que l'autorité publique placée en face de « circonstances exceptionnelles » pouvait refuser de prêter main forte à l'exécution des jugements, sans commettre un acte illégal, déclarant en l'espèce que les troubles graves qui auraient pu résulter de l'expulsion par la force, des grévistes occupant la Cartonnerie et Imprimerie de Saint-Charles justifiaient le refus de collaboration opposé par la force publique à la réquisition qui en avait été faite.

b) Dans une deuxième catégorie d'espèces le refus de collaboration de la force publique n'a plus pour base des motifs impérieux d'ordre et de sécurité, mais présente un caractère subjectif. En ces cas, qui se présentent d'ailleurs beaucoup plus fréquemment que ceux que nous venons d'exposer, il n'est plus question de préserver la collectivité des effets néfastes d'une exécution forcée, mais de protéger le justiciable, considéré individuellement, contre la rigueur de la loi. On en arrive ainsi à classer les individus suivant leur situation de fortune et peut-être également suivant leur manière de penser, refusant aux uns la force publique nécessaire à l'exécution des titres exécutoires qu'ils possèdent contre les autres. Nous trouvons là un des aspects de ce que

M. le Professeur Ripert appelle « la protection des faibles » et la « lutte contre les forts »[1].

La distinction entre le justiciable qui doit être soumis à l'exécution et celui qui, au contraire, doit être assuré de la protection des pouvoirs publics, est opérée par le magistrat du ministère public qui procède à une véritable instruction de chaque procédure d'exécution et décide si le débiteur doit être livré ou non à la force publique qui a été requise au nom de son créancier.

Après avoir obtenu des magistrats du siège les délais de toutes sortes qui lui sont prodigués[2] par la loi, le débiteur voit donc le jour de l'échéance reculé à nouveau par le magistrat du ministère public qui, s'érigeant en juge, décide souverainement. Ainsi après l'instance judiciaire normale prend place une instance en exécution en dehors des textes en vigueur.

Mais ce qui est plus grave encore, c'est que l'huissier lui-même voit dans certains cas, son autorité d'agent d'exécution supprimée par le fait que, sur les ordres du Parquet et avant même d'avoir tenté d'user des prérogatives que lui confère sa qualité d'officier ministériel, il se trouve contraint de se débarrasser du dossier d'exécution entre les mains du magistrat du ministère public de son arrondissement, désireux de connaître exactement la qualité et la situation du débiteur, afin de prendre en connaissance de cause

---

(1) *Le Régime démocratique et le Droit civil moderne*. N°s 68 et suiv.

(2) Lois du 20 mars et 20 août 1936. Décret-loi du 25 août 1936. Loi du 12 juillet 1937. Décret-loi du 31 août 1937.

la grave décision qui entraîne l'obéissance ou la désobéissance à l'ordre contenu dans la formule exécutoire.

En ce dernier cas le justiciable est protégé malgré lui, et jouit de la protection des pouvoirs publics sans même l'avoir sollicitée.

Ces mesures subjectives ont fait l'objet de circulaires dont on a beaucoup parlé et qui doivent d'autant plus retenir l'attention qu'elles s'adressent assez souvent aux magistrats du siège chargé de l'application des moratoires légaux, en même temps qu'aux Parquets.

Section I

LES CIRCULAIRES MINISTERIELLES

Il y a une dizaine d'années, l'exécution des jugements et des actes ne souffrait aucune difficulté et les circulaires peu nombreuses à cette époque nous indiquent clairement quel était le rôle des magistrats du ministère public en matière d'exécution. Les huissiers, disent-elles, doivent « observer scrupuleu-« sement toutes les prescriptions légales et notam-« ment celles qui protègent l'inviolabilité du domi-« cile... ; ils doivent concilier leurs devoirs envers le « créancier, dont ils sont les mandataires, avec la « modération qui convient à leur caractère public et « avec les égards qui sont dûs aux débiteurs malheu-« reux... ; ils peuvent requérir directement la force « publique et, au refus de l'officier qui la commande,

« ils doivent s'adresser au Procureur de la Répu-
« blique... Celui-ci fera le nécessaire » [1].

La réquisition de la force armée par l'huissier était appuyée par le Parquet et grâce à l'influence bienfaisante de celui-ci le créancier obtenait satisfaction.

Depuis cette époque, les directives données aux Parquets par le Ministère de la Justice ont bien changé et il est assez curieux de rapprocher de la circulaire dont nous venons d'extraire certains passages celle du 6 juin 1936, où nous lisons : « Les « magistrats du Parquet devront, par une liaison « étroite et constante avec les officiers ministériels « de leur ressort, se tenir au courant de toute procé-« dure d'exécution et intervenir à l'occasion de « chaque cas d'espèce, soit en vue d'aboutir, par « un rapprochement des parties, à un règlement « amiable de la situation, soit dans le cas où un « accord s'avérerait impossible afin de prescrire, « dans l'esprit le plus libéral, toutes mesures de tem-« porisation jugées opportunes. »

Il ne s'agit donc plus d'aider l'agent d'exécution à mener à bien sa tâche, mais au contraire dans certains cas, qui, nous le verrons, sont si nombreux qu'ils ont paru devenir la règle, de retarder les mesures d'exécution de la façon la plus « libérale », ce qui aboutit souvent à une quasi impossibilité d'exécuter.

Ces circulaires sont actuellement très nombreuses et le temps ne peut en atténuer les effets, car depuis

---

(1) Rapport de M. le Bâtonnier F. Payen, au Congrès de Besançon. Bulletin de l'Association Nationale des Avocats. N[os] de juillet-août-septembre 1937, p. 202 et suiv.

quelques années elles se succèdent à une rapide cadence [1].

Cependant toutes ne s'adressent pas exclusivement aux agents d'exécution, le Ministre de la Justice essaye également de faire pression sur la décision des juges en ce qui concerne l'octroi des délais de grâce.

Avant la modification de l'article 1244 du Code Civil par les lois des 20 mars, 20 août 1936 et les décrets-lois du 25 août 1937, les conseils donnés aux magistrats pouvaient à la rigueur se soutenir, car il était alors difficile pour le débiteur vraiment touché par la crise économique d'obtenir des délais et cet ordre de chose pouvait être aussi nuisible pour le créancier que pour le débiteur. La circulaire du 12 janvier 1932, qui invite les magistrats du siège à faire une application aussi large que possible de l'article 1244, a eu d'heureux effets dans le sens que nous indiquions [2].

La dépêche ministérielle du 15 mars 1937 étonne davantage; l'article 1244 a été modifié dans l'intervalle, mais les délais ne sont pas accordés avec assez de largesse, pense le gouvernement, et le débiteur revient supplier les magistrats d'être plus libéraux dans l'application de la nouvelle loi sur les délais de grâce. « Vous voudrez bien — dit-elle — attirer tout « spécialement l'attention des magistrats de votre « ressort, sur les inconvénients résultant de l'octroi « de sursis dont la durée trop limitée amène les par-

---

(1) 8 janvier 1932; 12 janvier 1932; 21 juillet 1932; 1er août 1932; 23 novembre 1933; 6 juin 1936; 12 juillet 1936; 25 août 1936; 15 mars 1937; 5 juillet 1937; 16 juillet 1937; 8 octobre 1937; 28 septembre 1938; 24 décembre 1938; 27 décembre 1938.

(2) Circulaire du 12 janvier 1932. Voir Appendice, p. 135.

« ties à revenir à plusieurs reprises devant le juge « et contribue ainsi à l'accroissement des frais, pour « le plus grand préjudice du créancier et du débiteur, « sans donner à ce dernier la confiance et la tran- « quillité qui seraient indispensables pour s'appliquer « utilement à lutter contre son endettement ».

Le 16 juillet 1937, une nouvelle circulaire venait conseiller aux magistrats « sans vouloir porter « atteinte en quoi que ce soit à leur indépendance et « à la plénitude de leur pouvoir d'appréciation, « d'accorder aux débiteurs dignes d'intérêt des délais « suffisants pour leur permettre d'attendre la mise « en vigueur de la nouvelle législation », c'est-à-dire de la loi sur le « règlement amiable homologué », dont le projet venait d'être déposé, et de façon à permettre au plus grand nombre de commerçants, victimes de la crise économique, de profiter de cette nouvelle mesure législative.

On ne peut s'empêcher, en présence de cette dernière circulaire, de rapprocher ses effets de ceux produits par le dépôt d'un projet de loi d'amnistie, qui, immédiatement, produit la suspension des exécutions des décisions des tribunaux répressifs, pour permettre au plus grand nombre possible de délinquants de profiter de cette aubaine inattendue [1].

L'attention des magistrats ayant été attirée sur la situation malheureuse de certains débiteurs, il aurait pu sembler inutile de donner les mêmes conseils aux agents d'exécution, mais « deux sûretés valent mieux

(1) *J. O.* Débat Parl. Ch. des Députés, 12 décembre 1936. Séance du 11 décembre 1936. Discussion du budget du Ministère de la Justice, amendement de M. Louis Marin. Observation faite sur l'inexécution des décisions de justice.

qu'une » et après la circulaire du 8 janvier 1932, qui intervient pour rendre « aussi peu nombreuses que possible » les expulsions de locataires chômeurs, celle du 12 janvier de la même année, rappelée par celles des 21 juillet et 1er août, signale à l'attention des Parquets la situation des agriculteurs, leur demandant d'user de toute leur influence, pour atténuer la rigueur et diminuer le nombre des mesures d'exécution dont ils pourraient être l'objet. Le 20 novembre 1933 cette question est encore rappelée à l'attention des magistrats du ministère public.

Jusqu'au 6 juin 1936, il semble qu'aucune circulaire ne soit intervenue en faveur des débiteurs, mais la vigilance des Parquets ayant dû se relâcher, le Garde des Sceaux adresse à cette date, aux procureurs généraux, une nouvelle circulaire qui est certainement la plus importante de toutes, car elle vise toutes les catégories de débiteurs « malheureux et de bonne foi » et les place sous la protection du ministère public [1].

Le 15 juillet de la même année une nouvelle instruction ministérielle concerne plus particulièrement le paiement des effets de commerce.

Le 25 août 1936, il est à nouveau question des locataires chômeurs dont le Parquet ne doit pas autoriser l'expulsion avant que « le Parlement n'ait voté les textes règlant d'une manière définitive leur rapport avec leur propriétaire ». Or cette question est toujours pendante.

Le 15 juin 1937, puis le 5 juillet de la même année,

---

(1) *Moniteur des Huissiers* du 1er juillet 1936. Voir Appendice, p. 121.

il est demandé aux Parquets de faciliter l'application, en faveur des débiteurs agricoles, de « toutes les « interventions officieuses et d'atermoiement com- « patibles avec la législation en vigueur, afin que « ceux-ci ne se trouvent pas privés par une exécu- « tion hâtive » du bénéfice de la loi qui devait être promulguée le 12 juillet 1937 sur le règlement des dettes agricoles [1].

Enfin, lors de la mobilisation de septembre 1938, des mesures spéciales furent prévues en ce qui concernait les débiteurs mobilisés, et la dernière en date de cette liste un peu fastidieuse, mais combien probante, de l'activité politique déployée par le débiteur luttant contre son créancier, toute récente puisque du 24 décembre 1938, s'inquiète du sort des locataires « sous le coup de l'expulsion malgré les « rigueurs de la saison d'hiver ».

Toutes les circulaires ne diffèrent guère que par les termes et la signature, elles contiennent les mêmes instructions qui peuvent se résumer en quelques mots.

En raison de la crise économique, certains débiteurs, malheureux et de bonne foi, sont dans l'impossibilité de faire face à leurs échéances et, partant, sont exposés aux poursuites de leurs créanciers. Les procédures d'exécution seraient préjudiciables non seulement à la personne du débiteur, mais au commerce tout entier et risqueraient de provoquer un « trouble social ». Le devoir des Parquets est donc

---

(1) Il s'agit encore ici de l'exécution des lois avant leur promulgation. Cf. *supra*, p. 27 et note 1.

de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter les mesures d'exécution forcée.

Comment le ministère public applique-t-il ces instructions? Voilà la question que nous nous proposons d'exposer maintenant.

Toutes ces circulaires adressées par le Garde des Sceaux aux Procureurs généraux ont été transmises aux Substituts accompagnées d'instructions particulières [1]. A leur tour les Procureurs de la République les ont transmises aux huissiers [2] de l'arrondissement. Tous les magistrats du ministère public, tous les agents d'exécution ne peuvent donc ignorer leur contenu et doivent en conséquence les concilier, dans la mesure possible, avec l'ordre d'exécuter, émanant du Président de la République, Chef du pouvoir exécutif, dont nous avons précédemment donné la formule.

Les circulaires et la formule exécutoire sont-elles en contradiction? Il ne le semble pas, car les instructions ministérielles ne donnent pas comme directives l'inexécution mais le sursis à l'exécution. Il s'agit en somme d'accorder de nouveaux délais de paiement au débiteur et tout en reconnaissant aux créanciers le droit le plus absolu à l'exécution, de rendre leur titre complètement inefficace en paralysant la force exécutoire qui y est attachée.

Lorsque la procédure d'exécution forcée est arrivée à la phase active, c'est-à-dire lorsque les forma-

---

(1) Par exemple, la circulaire du 12 janvier 1932. Voir Appendice, p. 117.

(2) Les circulaires sont aussi communiquées aux Huissiers par la presse intéressée. Voir *Moniteur des Huissiers* du 1er juillet 1936.

lités préalables ont été remplies, que le commandement et le titre ont été portés à la connaissance du débiteur, l'huissier qui a reçu mandat du créancier de procéder à l'exécution et fort de la puissance qu'il détient de la formule exécutoire, se présente chez le débiteur, soit pour le saisir, soit pour l'expulser, le débiteur peut à ce moment adopter deux attitudes : Il cède à l'huissier qui accomplit sans difficulté son ministère, ou il résiste et la force publique s'avère nécessaire. Dans ce dernier cas, qui seul nous intéresse, la force publique est ordinairement représentée tout au moins au début par le commissaire de police à qui l'huissier adresse sa réquisition.

Le commissaire de police, agissant dans l'esprit des instructions qu'il reçoit, refuse en général de déférer à la réquisition et l'officier ministériel doit en référer au Parquet afin que celui-ci donne l'autorisation de mettre en mouvement la force publique nécessaire à la réussite de l'exécution du titre en forme exécutoire.

Il est bien évident que le Procureur de la République, obéissant aux instructions de la Chancellerie, ne peut appuyer la réquisition de l'huissier sans connaître exactement le dossier de l'affaire et surtout sans avoir de précisions sur la situation du débiteur qui, « malheureux et de bonne foi » [1], a droit à toute sa bienveillance. Il demande donc à l'huissier communication du dossier et convoque devant lui les parties en cause.

Deux situations peuvent alors se présenter : le Procureur réussit un « règlement amiable » [2] de

---

(1, 2) Circulaire du 6 juin 1936. Voir Appendice, p. 121.

l'affaire, ou il échoue et prend « les mesures de temporisation jugées opportunes » [1].

Essai de règlement amiable

Ce règlement amiable n'est autre chose qu'une tentative de conciliation et ressemble étrangement à celle que le Juge de Paix ou le Président du Tribunal ont essayé de faire aboutir à l'époque où le créancier engageait une procédure pour transformer son acte sous seing privé en acte exécutoire; le résultat de la première étant nul la plupart du temps, il est bien évident que le Procureur de la République n'a aucune chance de réussir, à moins que le créancier ne se rende compte des difficultés que présente actuellement la procédure d'exécution forcée et fasse des concessions pour en terminer plus rapidement ou peut-être parce qu'il est lui-même débiteur et qu'il aime mieux obtenir peu immédiatement que d'avoir le faible espoir de récupérer dans un jour lointain la totalité de sa créance.

La conciliation est rare et presque toujours les parties quitteront le Parquet sans qu'il soit intervenu de règlement amiable.

Le rôle du magistrat est alors de prendre des mesures de temporisation, en un mot d'accorder des délais en refusant le concours de la force publique.

Mesures de temporisation

Selon les termes de la circulaire du 6 juin 1936, le Parquet « a le devoir impérieux d'exercer son

---

(1) Circulaire du 6 juin 1936. Voir Appendice, p. 121.

« action vigilante et bienfaisante, en faveur de tous « les débiteurs malheureux et de bonne foi, loca- « taires atteints par le chômage et menacés d'être « expulsés, cultivateurs gênés par la mévente des « produits de leur exploitation, commerçants dont les « entreprises ont périclité par suite des circonstances « économiques ou pour tout autre motif indépendants « de leur volonté et qui se trouvent exposés à perdre « leurs moyens d'existence ».

Cette liste des situations dans lesquelles doivent se trouver les débiteurs malheureux et de bonne foi pour que s'exerce à leur égard « l'action temporisatrice » des Parquets englobe, on le voit, toutes sortes de débiteurs, même non touchés par la crise, mais risquant de perdre leurs moyens d'existence pour des motifs indépendants de leur volonté; seul est donc exclu celui — et il doit être rare — qui désire perdre son gagne-pain.

Quoi qu'il en soit, le magistrat du ministère public doit donc connaître les qualités respectives des parties en cause [1] et, l'interrogatoire des intéressés étant certainement insuffisant pour le renseigner sur ce point, il est naturel qu'il charge le commissaire de police de se livrer à une enquête.

Cet officier de police judiciaire se renseigne sur la situation morale, pécuniaire, matrimoniale des parties et après les avoir convoquées, interrogées, avoir tenté à nouveau de les concilier, adresse un rapport au Procureur de la République, qui à ce moment seulement peut « juger » en connaissance de cause

---

(1) Notons que la situation est la même en ce qui concerne l'octroi de délais de grâce.

s'il doit ou non octroyer au débiteur un sursis à l'exécution.

Mais tout ceci suppose, ainsi que nous l'avons dit, une résistance opposée à l'agent d'exécution, et il est bien certain que le débiteur ignorant de la protection dont il est l'objet de la part des pouvoirs publics et respectueux de l'ordre du Chef de l'Etat pourrait laisser l'exécution suivre son cours et se trouver saisi ou expulsé sans avoir bénéficié des mesures temporisatrices. C'est pour éviter que de telles mesures de rigueur soient prises à l'encontre des débiteurs « de bonne foi », que les Parquets ont prescrit aux huissiers de « n'entreprendre aucune mesure, sans leur « en référer » [1]. Aussi, craignant à juste titre, semble-t-il, d'engager leur responsabilité et de risquer de s'aliéner les magistrats dont ils dépendent, sous la surveillance desquels ils sont, les huissiers omettent de tenter une exécution par les moyens dont ils disposent, communiquant les dossiers aux Parquets avant d'entreprendre toute mesure d'exécution.

Quant aux mesures temporisatrices elles-mêmes, elles consistent en délais de paiement ou plutôt en des sursis à l'exécution dont la durée est variable, mais qui peuvent être renouvelés ainsi que nous allons le voir en étudiant quelques cas d'espèce.

---

(1) Voir la transmission de la circulaire du 12 janvier 1932 aux Procureurs de la République. Voir Appendice, p. 117.

Section II

L'APPLICATION DES CIRCULAIRES MINISTERIELLES

Il ne peut y avoir de règle générale dans l'application des circulaires, car si les Parquets doivent « se tenir au courant de toute procédure d'exécution » ils doivent « intervenir à l'occasion de chaque cas d'espèce ».

L'étude de la mise en application des circulaires ne peut être en conséquence que l'examen des dossiers dont l'exécution est retardée. Cependant il semble possible d'envisager séparément deux catégories d'exécution forcée : les saisies et l'expulsion.

Les saisies

La saisie immobilière est une procédure d'exécution qui, simplifiée par une loi récente du 17 juin 1938, suppose un débiteur propriétaire et donc ayant des signes extérieurs de richesse. Les instructions du Parquet seront en conséquence appliquées avec moins de rigueur à son encontre et, s'il n'habite pas l'immeuble saisi, le Parquet s'opposera rarement à la vente, car l'entrée en possession du nouvel acquéreur ne suppose pas obligatoirement l'expulsion de l'ancien propriétaire qui devient un simple locataire.

Au contraire, si le saisi loge dans l'immeuble objet de la procédure et qu'au moment de la vente il soit obligé de céder la place au nouvel occupant, il risque d'être chassé de son logement et en conséquence béné-

ficie de la bienveillance des pouvoirs publics, qui empêche son expulsion de se produire.

La saisie immobilière, comme la saisie exécution, aboutit à une vente et c'est seulement cette phase de la procédure qui enlève au débiteur la jouissance, soit de son logement, soit des meubles qui le rendent habitable. L'action des Parquets doit donc s'exercer au moment de la vente de façon à empêcher la dépossession effective du débiteur malheureux et de bonne foi.

C'est pourquoi l'huissier accomplit facilement les formalités préalables et le commissaire de police lui prête son concours si besoin s'en fait sentir au moment de la rédaction du procès-verbal de saisie; mais qu'il n'entame pas à la légère la publicité légale qui doit obligatoirement précéder la vente, car il doit s'attendre à se voir refuser le droit de procéder à ce dernier acte de la procédure et le jour où, à force de supplier, il obtiendrait l'autorisation nécessaire, il lui faudrait recommencer cette publicité par affiches et insertions [1] dont le prix est actuellement fort élevé.

En ce qui concerne la saisie-exécution, le Code avait prévu une liste d'objets insaisissables pour des « considérations de décence et d'humanité » [2]. L'article 592 du Code de Procédure Civile modifié par la loi du 13 avril 1932 prévoit, en effet, l'insaisissabilité du « coucher du saisi, des outils des artisans, « d'une vache, de trois brebis, des farines et menues « denrées nécessaires à la consommation du saisi et

(1) Art. 617, 618, 619, 620, 621. C. de Pr. en ce qui concerne la saisie-exécution. Art. 696 à 700 en ce qui concerne la saisie immobilière.

(2) *Précis des Voies d'exécution Paul Cuche*, p. 33.

« de sa famille pendant un mois, etc... » Les Ministres de la Justice de ces dernières années ont été plus généreux et, pensant ainsi « concilier l'intérêt qui s'attache au respect des décisions de justice avec le souci impérieux de l'humanité » [1], ont conseillé aux Parquets de surseoir le plus longtemps possible à la vente des biens saisis, ce qui a pour effet de laisser le saisi jouir de tout ce qu'il possède et cela pendant une durée la plupart du temps bien supérieure à un mois.

Appliqués à bon escient et avec modération, ces conseils peuvent être utiles et le débiteur vraiment malheureux et de bonne foi peut profiter de cette faveur pour remettre ses affaires en ordre et payer son créancier; malheureusement il ne semble pas en être toujours ainsi, car nous lisons dans le rapport fait par M. le bâtonnier Payen, au Congrès des Avocats de 1937 : « Tel bourgeois qui habite pas très « loin de l'Opéra un luxueux appartement à son nom, « il est célibataire, refuse obstinément de payer ce « qu'il doit à ses fournisseurs. De même tel autre « qui doit 2.000 francs à son tailleur. Tous deux — « et combien d'autres on pourrait citer — tous deux « ont été poursuivis, condamnés, saisis... Mais ils « savent que la saisie n'aura pas de suite, ils savent « que leurs meubles ne seront pas enlevés pour être « transportés à l'Hôtel des Ventes » [2].

Il y a donc des saisies qui devraient aboutir à la vente des biens du débiteur quand celui-ci est de

---

(1) Circulaire du 24 décembre 1938.

(2) *Bulletin de l'Association Nationale des Avocats.* N[os] de juillet, août, septembre 1937, p. 23.

mauvaise foi et qui cependant s'arrêtent par suite d'une application défectueuse des circulaires ministérielles.

Les expulsions

Sans conteste, la mesure d'exécution la plus rigoureuse est l'expulsion. Du jour au lendemain, l'expulsé peut se trouver dénué de toute ressource et sans abri. La circulaire du 24 décembre 1938 brosse un sombre tableau de cette situation : « Les rigueurs « de la saison d'hiver sont de nature à aggraver péni- « blement la situation des locataires ou occupants, « sous le coup d'une expulsion. On ne saurait évi- « demment abandonner à l'inclémence de la tempéra- « ture des locataires privés de leurs logements, sur- « tout lorsqu'il s'agit de personnes âgées, infirmes ou « malades, ou de chefs de famille ayant à leur charge « de jeunes enfants. » Rares sont heureusement les propriétaires dont le cœur est assez dur pour jeter à la porte ces pauvres gens, sans se préoccuper de ce qu'ils peuvent devenir; il peut cependant en exister et les circulaires concernant les expulsions ont pour unique but d'empêcher de tels faits de se produire.

Ce but est certainement atteint, mais il est aussi dépassé et les instructions ministérielles conçues dans un but d'humanité et de charité ne sont pas toujours appliquées dans cet esprit : pour s'en apercevoir, il suffit de consulter les nombreux exemples fournis par l'enquête sur l'inexécution des décisions d'ordonnances d'expulsion faite par les soins de l' « Union de la propriété bâtie de France ».

Cette enquête n'a malheureusement pas l'ampleur suffisante pour nous permettre de nous livrer à une

statistique des cas d'inexécution de l'ordonnance d'expulsion; cependant nombreux sont les propriétaires qui ont répondu à l'appel du journal *La France Immobilière,* voyant dans leur union un dernier moyen de lutter contre l'occupation injuste de leurs propriétés.

Les exemples sont cependant très nombreux; ils émanent de toutes les parties du pays et permettent cependant de voir à quel point une mauvaise application des circulaires ministérielles peut être préjudiciable à l'intérêt des propriétaires dont certains Parquets semblent oublier les droits.

Certains d'entre eux exposent leur situation avec résignation; d'autres s'indignent de l'inutilité des procédures par eux engagées; d'autres enfin — et ce ne sont pas les moins nombreux — âgés et n'ayant d'autres moyens d'existence que le revenu de leur immeuble, montrent le dénuement où les a amenés l'impossibilité d'obtenir le paiement des loyers et de remplacer leurs locataires indélicats par d'autres plus consciencieux.

Le Parquet ne doit être bienveillant qu'envers les débiteurs malheureux et de bonne foi, avons-nous vu en étudiant le contenu des circulaires; cependant, jouissent de cette bienveillance des locataires qui auraient la possibilité de payer leurs loyers et sont de mauvaise foi, ainsi qu'en vont témoigner les exemples qui vont suivre.

Citons cet agent d'affaires qui, possédant une automobile, pratiquant la chasse, ayant un domestique, ce qui suppose, on ne peut le nier, une certaine aisance, refuse malgré tout de payer une année de

loyer et ne peut être expulsé malgré les nombreuses démarches faites en ce sens auprès du Procureur.

Un autre, qui, selon les renseignements de police, « fait le commerce des automobiles d'occasion », dont la femme travaille comme vendeuse et gagne très convenablement de son côté, « est un habitué du café », roule en auto et n'est nullement dénué de ressources. Il doit à son propriétaire 9.729 francs, dont 3.374 francs ont été versés par acomptes, et bien que la procédure d'expulsion soit régulière, que l'huissier ait fait des démarches au Parquet afin d'obtenir l'autorisation de l'expulser, il occupe les lieux et il est impossible de le mettre à la porte.

Un sujet étranger, artisan cordonnier, seul établi dans la commune, a, en conséquence, une très nombreuse clientèle; il doit à son propriétaire 2.250 francs pour un an de loyer, mais ne peut être expulsé par suite du refus du Parquet d'autoriser la force publique à prêter main forte à l'huissier.

Citons encore cet horloger, travaillant à façon, mais qui ne désirant guère travailler occupe son temps à « se promener à bicyclette », n'a jamais payé de loyer et bénéficie de l'indulgence du ministère public.

Arrêtons là cette liste qui suffit à prouver que les débiteurs malheureux ne sont pas les seuls protégés. Il est également difficile d'admettre qu'ils soient de bonne foi, mais en voici d'autres dont les réflexions faites à l'agent d'exécution mettent encore mieux en évidence la mauvaise foi et qui, malgré cela, ne peuvent être expulsés.

L'un d'eux n'ayant aucune excuse pour laisser son loyer impayé se contente « d'opposer la force d'inertie ». Il doit 812 fr. 50.

Un autre déclare « avoir payé pendant assez longtemps son loyer », mais son propriétaire actuel n'a jamais rien reçu.

« Pourquoi payer — dit un autre, — puisqu'il est « permis de faire autrement ». Lui non plus n'a jamais réglé un seul terme.

« Paie qui veut — dit à l'huissier un tailleur à façon, — je ne suis pas de ceux-là. »

Il semble réellement difficile d'admettre que de tels débiteurs soient de bonne foi. Leurs réflexions indiquent clairement la connaissance qu'ils ont de la protection dont ils sont l'objet de la part du Ministère de la Justice et montrent qu'ils ne feront aucun effort pour se libérer de leurs dettes.

Quant aux locataires chômeurs, il est inutile de songer à les expulser; la question de bonne foi ne semble même pas se poser en ce qui les concerne, la seule qualité de « chômeur » suffit à leur assurer le gîte gratuit; tant pis pour le propriétaire, il doit prendre à sa charge une dépense qui devrait incomber, semble-t-il, à la collectivité. « Aucune expulsion de locataire en chômage ne devra être autorisée sans qu'ait été assuré, dans des conditions convenables, l'hébergement des intéressés et de leur famille ». (Circulaire du 8 janvier 1932 et du 25 août 1932). Le propriétaire doit donc trouver un autre logement à son locataire chômeur, mais cela ne lui est évidemment pas facile car il se heurte à la résistance des propriétaires de la région à qui il ne peut cacher la qualité de son « protégé », ou il doit lui verser une « indemnité de 250 à 300 francs qui est destinée à

payer le premier mois à l'hôtel meublé » [1]. Ordinairement il consent ce dernier sacrifice, mais le chômeur, prévoyant de nouveaux soucis au bout du mois, refuse la plupart du temps cette proposition et continue à occuper les lieux.

Cet avantage donné aux locataires chômeurs depuis de nombreuses années, en attendant que le Parlement ait définitivement statué sur leur sort [2], ne semble pas près de disparaître, car les différents projets de loi déposés n'ont pas eu jusqu'ici de résultat [3].

Il semble difficile de justifier cette carence de la force publique par la crainte de provoquer des troubles sociaux susceptibles de nuire à l'ordre public. Cette raison invoquée en ce qui concerne l'expulsion des grévistes lors des nombreuses occupations d'usines, eu égard à l'importance des forces de police à déployer, ne peut être un argument en ce qui concerne l'expulsion d'un locataire pour laquelle il suffirait la plupart du temps d'une force à peine supérieure à celle du gendarme.

Les cas d'inexécution des actes en forme exécutoire par suite du refus d'assistance de la force publique sont très nombreux, mais il est en France des Parquets où ils se font moins sentir; certains arrondissements même ne connaissent guère cette entorse à la

---

(1) Rousseau : *De l'expulsion du locataire par voie de référé*, p. 203. Thèse Paris, 1937.

(2) Circulaire du 25 août 1936 : « Il serait, en effet, profondément regrettable que par des mesures d'expulsion autorisées hâtivement, les chômeurs puissent se trouver privés du bénéfice des dispositions qui sont susceptibles d'intervenir dans un avenir prochain, à leur égard. »

(3) *Moniteur des Huissiers* du 1er juillet 1935, p. 380 : M. Paul Poncet propose de mettre à la charge de l'Etat les loyers impayés des chômeurs.

Moniteurs des Huissiers du 1er mars 1936, p. 256. M. Boivin-Champeaux, sénateur, vient de déposer un projet de loi concernant l'expulsion des locataires chômeurs.

loi. Cela tient certainement à la façon dont sont examinés les dossiers contenant l'enquête sur la situation respective des parties et aussi des renseignements, plus ou moins nombreux, obtenus à ce sujet par le commissaire de police. D'autre part, la bonne ou la mauvaise foi du débiteur est souvent difficile à apprécier et peut varier avec les dispositions naturelles du Procureur. Ce magistrat devant, suivant la loi, donner satisfaction au créancier dont la procédure est en règle, mais devant aussi appliquer les conseils à lui donnés par l'autorité dont il dépend, peut subir avec plus ou moins de force ces deux influences et en conséquence faire pencher ses décisions avec régularité vers l'exécution ou la non-exécution. Voilà, semble-t-il, les quelques raisons pour lesquelles il est des arrondissements où la question qui nous intéresse ne se pose pas. Les circulaires ministérielles servent de guide aux magistrats du Parquet dont la fonction s'étend à la surveillance des exécutions. Elles mettent le ministère public dans une situation souvent délicate, car dans la plupart des cas le fait de suivre leurs instructions entraîne la violation de la loi. C'est pourquoi la décision est rarement prise en définitive par le Procureur de la République qui laisse « dormir » [1] le dossier en espérant décourager le créancier et éviter ainsi de prendre ouvertement position contre l'ordre d'exécuter, contenu dans le titre, ou si les rappels du créancier deviennent pressants en référer au Procureur général qui, à son tour, adopte la même attitude.

---

(1) La circulaire du 27 décembre 1938 reconnaît implicitement la lenteur dont fait preuve le Parquet dans l'examen des dossiers. Voir Appendice, p. 130.

CHAPITRE II

Appréciation critique du refus de collaboration

Ne pas forcer l'exécution d'un acte en forme exécutoire est une pratique qui se heurte aux principes essentiels et fondamentaux du Droit français, va à l'encontre de la légalité et peut avoir des conséquences extrêmement préjudiciables aux personnes qui ont engagé des procédures régulières d'exécution forcée.

Mais suivant les circonstances qui entourent le refus de collaboration de la force publique, l'illégalité et ses conséquences dommageables varient; c'est pourquoi nous distinguerons le refus de collaboration pour motif d'ordre et de sécurité, de ce que nous avons appelé le refus subjectif.

I. — Le refus de collaboration de la force publique pour des motifs d'ordre et de sécurité est apparu pendant la période guerre de 1914-1918; jusqu'à ce moment l'exécution ne souffrait aucune difficulté et le pouvoir exécutif obéissait à la loi, assurant le respect des décisions du pouvoir judiciaire. La guerre

amenant un renforcement du pouvoir exécutif, celui-ci fut amené par les circonstances à refuser en certains cas l'appui de la force publique nécessaire au respect des lois. C'est cet état de chose que l'arrêt Couiteas a consacré, en ce qui concerne le refus de collaboration à l'exécution des décisions de justice et M. Hauriou, commentant cet arrêt, précise ce principe : « En certaines circonstances, et particulièrement dans un pays de protectorat, le gouvernement a le droit de refuser le concours de la force armée pour l'exécution d'un jugement, tant qu'il y a danger pour l'ordre et la sécurité » [1]. Ce principe, ainsi que M. Hauriou l'avait prévu [2], a été depuis appliqué à l'expulsion des grévistes et le Conseil d'Etat, le 8 juin 1938 [3], ayant eu à examiner le refus de collaboration de la force publique en ce qui concerne l'ordonnance d'expulsion des grévistes occupant une usine a repris les termes de l'arrêt Couiteas déclarant que l'Administration pouvait apprécier les circonstances dans lesquelles la force publique devait être mise à la disposition du porteur du titre exécutoire et en particulier avait le pouvoir de refuser son concours si cette exécution devait entraîner des troubles graves.

Ce pouvoir d'appréciation se conçoit fort bien,

---

(1) C. E. 30 novembre 1923. S. 1923, III. 57. Note Hauriou.

(2) « La jurisprudence ayant eu à forger cette arme pour « la période de guerre, parce que le législateur avait eu « l'imprudence de ne pas voter une loi de pleins pouvoirs, « élargit maintenant l'emploi de cette arme. Voilà qu'elle « l'emploie à propos du maintien de l'ordre dans un pays « de protectorat, elle l'emploiera demain à propos d'affaires « de grèves de fonctionnaires ou de cheminots. » (S. 1923, III. 57 Note).

(3) D. P. 1938, II, 65.

l'Etat dispose seul de la force publique et ne peut pour satisfaire un particulier compromettre la paix et l'ordre sur le territoire.

D'ailleurs, si nous supposons qu'une grève entraîne l'occupation d'un grand nombre d'usines, ce même pouvoir d'appréciation permettra à l'autorité publique de décider laquelle devra être évacuée la première et il pourra s'en suivre dans l'expulsion des occupants des autres un retard appréciable dont on ne pourrait pas faire supporter les conséquences préjudiciables par l'Etat.

Ce pouvoir discrétionnaire de la puissance publique s'apparente, semble-t-il, à celui dont jouit le magistrat du ministère public qui, exerçant l'action publique, peut de sa propre autorité classer une « affaire » « sans suite », parce qu' « eu égard aux circonstances, la répression serait plus nuisible à la paix sociale que l'immunité accordée aux délinquants » [1]. Mais ce principe « d'opportunité des poursuites » basé, comme celui du pouvoir d'appréciation de l'administration dans la disposition de la force publique, sur l'intérêt social ne présente pas les mêmes dangers, il permet, en effet, au magistrat de résoudre avantageusement pour tous, le conflit soulevé entre l'intérêt social et l'intérêt de la loi. Tandis que le refus de collaboration de la force publique lèse un particulier, au profit de la société.

Les notions d'ordre et de sécurité sont vagues et indéfinies, et il est à craindre que le pouvoir d'appré-

---

(1) G. Vidal : *Cours de droit criminel et de science pénitentiaire*, 8e éd. 1935, p. 738. Voir aussi P. Garraud : *Précis élémentaire de droit pénal*. N° 634, p. 317.

ciation de l'Administration ne subisse une extension telle que son application ne devienne dangereuse pour le droit que la loi reconnaît aux particuliers et pour les principes constitutionnels eux-mêmes. C'est pourquoi il paraît indispensable d'en fixer les limites.

Le refus de la force publique de collaborer à l'exécution forcée, est basé, selon le Conseil d'Etat, sur l'éventualité de troubles graves, mettant en danger l'ordre public et la paix sociale, que sa mise en jeu pourrait provoquer, c'est donc la gravité ainsi caractérisée par l'apparition du danger pour l'ordre et la sécurité qui doit en définitive décider de la collaboration ou de la non-collaboration de la force publique.

On ne saurait par conséquent considérer comme graves les troubles normaux produits par la résistance à la force. En effet, si la force publique intervient dans l'exécution, il faut s'attendre à une certaine réaction de l'adversaire, sans qu'il y ait pour cela toujours désordre social. Ainsi peut-on dire que la paix sociale ait été troublée par l'expulsion *manu militari* des occupants d'usines lors des grèves de la fin de l'année 1938 et pourtant à une certaine époque et dans des circonstances à peu près semblables, la force publique a été refusée et le Conseil d'Etat a décidé que ce refus n'était pas illégal parce que motivé par l' « éventualité de troubles graves ».

Il ne faudrait pas que la résistance à la loi soit considérée comme mettant automatiquement en danger l'ordre public et la paix sociale, car ce système entraînant l'irrespect des lois et des actes ayant force exécutoire, l'anarchie qui s'en suivrait détruirait complètement cet ordre et cette paix.

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs souligné le caractère exceptionnel du refus d'assistance de la force publique et la crainte de troubles hypothétiques ne doit pas en conséquence établir la légalité de ce refus.

Il est certes, des circonstances où le refus de collaboration de la force publique est nécessaire, mais les conséquences d'une telle carence des Pouvoirs publics sont telles que cette décision ne doit être prise qu'à bon escient, et parce que le souci de conserver l'ordre public l'emporte sur les graves inconvénients qui découlent de toute démission de l'Etat, ainsi que nous le verrons, en étudiant le refus de collaboration de la force publique pour des motifs subjectifs.

II. — Fort des principes posés par l'arrêt Couitéas, le Garde des Sceaux, dans les circulaires qu'il adresse aux magistrats du ministère public, ne manque pas de viser expressément le motif de paix et de sécurité sociales, pensant ainsi justifier le refus de collaboration de la force publique ou plutôt le refus de « tenir la main » qui leur est recommandé.

Mais il est bien établi que ces circulaires ont surtout pour but de permettre aux débiteurs de bonne foi d'attendre les jours meilleurs où ils pourront se libérer définitivement de leurs dettes envers leurs créanciers, et que dans la plupart des cas, l'exécution avec l'appui de la force publique dirigée contre ces débiteurs ne serait préjudiciable qu'à eux-mêmes sans mettre en danger l'ordre public et la sécurité. C'est pourquoi d'ailleurs ces circulaires ne prescrivent pas ouvertement aux magistrats du Parquet de refuser de « tenir la main à l'exécution », mais se

contentent de leur demander de bien vouloir faire « tout ce qui est en leur pouvoir : interventions officieuses, attermoiements, compatibles avec la législation en vigueur, etc... », pour retarder l'exécution forcée des jugements et des actes.

Malgré ces précautions de style, l'application des circulaires ministérielles retardant l'exécution d'actes en forme exécutoire, porte atteinte dans le cas de jugements, à l'autorité de décisions de justice et viole, dans le cas d'actes notariés, le respect dû aux contrats.

a) La force publique devrait être toujours à la disposition de celui qui veut mettre à exécution un titre exécutoire. Le jugement, l'acte en forme exécutoire possède en lui la force exécutoire et peut, grâce à elle, être mis à exécution. En principe, aucun obstacle ne peut lui résister. « En aucun cas, on ne pourra arrêter directement ou indirectement les poursuites d'exécution, à peine de nullité ». Si les poursuites d'exécution sont suspendues, il faut que ce soit en vertu d'un texte législatif [1].

C'est ainsi que les voies de recours des délais de grâce sont suspensifs d'exécution, mais en dehors d'une loi, il ne saurait être question de laisser un jugement inexécuté ou même retarder son exécution, et l'on peut rapprocher de cette matière celle de la mise à exécution d'une loi promulguée [2] dont ni le

---

(1) Chevrollier : *La Suspension des poursuites d'exécution.* (Thèse Rennes 1904).

(2) Les lois promulguées sont complétées par une formule que l'on peut rapprocher de la formule exécutoire des décisions de justice. « Le Sénat et la Chambre des Députés ont « adopté, le Président de la République promulgue la loi dont « la teneur suit... et *in fine* : La présente loi délibérée et « promulguée par le Sénat et la Chambre des Députés sera « exécutée comme loi d'Etat. »

pouvoir exécutif, ni le pouvoir judiciaire ne peuvent suspendre les effets et à plus forte raison a-t-il été jugé qu'une circulaire ministérielle ne saurait limiter cette exécution [1]. Il semble donc difficile d'admettre qu'une circulaire ministérielle puisse entraver l'exécution d'un acte portant en lui la force exécutoire.

Le pouvoir judiciaire a, en quelque sorte, approuvé les dires du plaideur, mais ne peut plus rien pour lui. Ayant fourni la pièce nécessaire pour mener à bien l'exécution, le juge ne peut, de lui-même, procéder à cette exécution car il ne dispose pas de la force publique, mais en vertu de sa décision, celle-ci doit être mise automatiquement à la disposition du justiciable. L'exécutif est lié par la formule exécutoire; s'il désobéit à l'ordre d'exécuter du Président de la République, il viole le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs [2], car il entrave l'action du pouvoir judiciaire en paralysant l'effet de ses décisions.

Le pouvoir exécutif refusant de mettre à la disposition du justiciable la force publique revient en quelque sorte à la pratique des lettres d'Etat et de Répit [3] que le Roi accordait à certains débiteurs pour leur faciliter le paiement de leurs dettes, mais à cette époque, le principe de la Séparation des pouvoirs n'était pas un principe constitutionnel et les décisions

---

(1) Lyon, 5 janvier 1881. D. P. 81/2/105.

(2) Rapport de M. Launay, Congrès des Avoués de 1938. G. P. N° du 16 juin 1938.

Rapport de M. Jupin, présenté au Centre de l'Association Nationale des Avocats avant le Congrès de Besançon. (Inédit).

(3) P. ex. Un mandement de saint Louis en 1245 accorde aux Croisés un répit de trois ans pour le paiement de leurs dettes. Viollet, *Histoire du Droit civil français*. T. II, p. 227/28/29.

du Chef de la Monarchie devaient être obéies parce que considérées comme une loi [1], et ces mesures avaient un caractère exceptionnel qu'on ne saurait attribuer aux circulaires ministérielles [2].

Le pouvoir judiciaire voyant l'effet de ses décisions entravé par le pouvoir exécutif, a tenté de réagir. On en voit un exemple curieux, dans l'affaire sur laquelle a statué la Chambre des Requêtes à la Cour de Cassation le 22 juin 1938 [3]. A la suite du refus d'exécuter opposé à un justiciable par le Parquet, celui-ci avait poursuivi le magistrat du ministère public par la voie de prise à partie et les juges saisis de cette affaire, déboutant le demandeur, avaient rédigé un attendu en ces termes : « Attendu qu'il est regret-« table de constater que malgré la formule exécu-« toire, des sentences rendues, Monsieur le Procureur « de la République qui doit veiller à l'exécution des « décisions de justice, croit devoir les paralyser par « le refus par lui apporté d'autoriser l'expulsion. » La Cour de Cassation saisie de cette affaire, sur pourvoi du ministère public déclara que cet attendu devait être annulé dans l'intérêt de la loi, car la Cour d'Appel avait excédé ses pouvoirs en blâmant, à raison de l'exercice de ses fonctions, le représentant d'une institution indépendante ne relevant pas des juridictions auprès desquelles elle était établie.

Cette espèce marque l'indépendance du juge au siège et des magistrats du ministère public et met en

---

(1) « Ce qui li (le Roi) plest à faire doit être tenu por à loi. » (Beaumanoir, cf. XXXV *in fine*, édition Beugnot, T. II, p. 57).

(2) *Précis Hist. du Droit français*, par Jules Minier, p. 647.

(3) *Gazette du Palais*, 30/31 octobre et 1er et 2 novembre 1938. Aff. Bonnard c/ Orazi. Pourvoi contre arrêt rendu le 11 mars 1938 par la Cour d'Appel de Dijon.

évidence le conflit qui peut résulter de l'inexécution des décisions des premiers par suite de l'opposition des seconds. Il est bien certain que la justice n'a rien à gagner de ces heurts entre les fonctionnaires de l'ordre judiciaire. Quoi qu'il en soit, non seulement la loi n'est pas respectée par le pouvoir exécutif au cas d'inexécution d'une décision de justice, mais le principe de l'autorité de la chose jugée lui-même reçoit une grave atteinte.

b) La loi est également violée au cas d'inexécution d'un acte notarié, mais cette fois ce n'est plus le principe de l'autorité de la chose jugée auquel il est porté atteinte, mais bien à celui du respect dû aux contrats [1].

L'art. 1134 du Code civil stipule : « Les conven- « tions légalement formées tiennent lieu de loi à « ceux qui les ont faites », mettant en évidence le caractère obligatoire de toute convention qui doit être « exécutée de bonne foi ».

D'autre part, si cette convention est réalisée suivant certaines formes, et en particulier si la formule exécutoire y est apposée, le pouvoir exécutif doit apporter son appui à l'exécution, exactement comme s'il s'agissait d'une décision de justice.

Les exemples d'inexécution que nous avons eu l'occasion de citer, montrent qu'il n'en est pas toujours ainsi, surtout en ce qui concerne le contrat de louage. De nombreux baux comportent des clauses de résiliation, en particulier au cas de non-paiement du loyer, qui doivent amener l'expulsion des loca-

---

(1) Cf. Beudant : *Cours de Droit civil français*, 2e édition. T. VIII. Nos 298 et suiv.

taires au besoin par les soins de la force publique. Depuis la guerre de 1914-1918, il n'en est plus ainsi, et l'on peut dire, semble-t-il, que les contrats n'ont plus qu'une force obligatoire très restreinte, soit par la loi, soit par l'interprétation qui en est faite par les tribunaux, soit enfin, par l'impossibilité de les mettre à exécution en cas de résistance de l'une des parties. M. le professeur Ripert [1] traite tout au long le déclin du contrat et montre les causes de sa déchéance. « Le débiteur doit payer, dit-il, parce qu'il « a promis et l'autorité publique prête son concours « au créancier pour l'observation de la promesse « faite, car le contrat tire sa force de la soumission « volontaire du débiteur qui, devant respecter sa « promesse, viole les principes généraux en n'exé- « cutant pas son obligation. » Le devoir principal de l'Etat étant de veiller à l'observation de ces principes généraux et des règles morales, il ne devrait pouvoir s'en désintéresser et *a fortiori,* soutenir le débiteur de mauvaise foi en ne répondant pas à la réquisition du créancier qui réclame l'appui de la force publique.

Ne pas obliger le débiteur à accomplir son obligation c'est soutenir bien souvent le malhonnête homme et encourager le mauvais payeur. De nombreux débiteurs ignorent encore cette protection dont ils jouissent; ils connaissent les possibilités d'obtenir des délais de grâce, mais pensent qu'à l'expiration de ces délais, ils risquent la saisie, l'expulsion s'ils ne se libèrent pas. « La crainte est le commencement

---

(1) *Le Régime démocratique et le Droit civil moderne.* p. 269.

de la sagesse », dit-on, et cela est vrai en cette matière où la peur des poursuites d'exécution forcée et du scandale qu'elle entraîne est un excellent stimulant au paiement des dettes.

Mais le jour où les débiteurs auront pris conscience des difficultés rencontrées par leurs adversaires de toujours, les créanciers, pour parvenir à mener à bien le recouvrement de sa créance, on est en droit de se demander si le nombre des débiteurs malhonnêtes n'augmentera pas considérablement. Les règles morales les plus élémentaires disparaissant, il devrait — semble-t-il — en résulter un désordre social beaucoup plus important que celui qu'ont voulu éviter les circulaires ministérielles.

C'est pourquoi, tout en reconnaissant les heureux effets de la surveillance de l'exécution par le magistrat du Parquet, il est impossible de ne pas souligner ses dangers en mettant en évidence, non seulement les conséquences juridiques d'une telle façon de procéder, mais encore les inconvénients pratiques.

*
**

Permettre aux Parquets d'octroyer à une certaine catégorie de justiciables des « délais de grâce », c'est soumettre les parties à l'arbitraire que la justice doit avant tout éviter, car il en découle forcément des injustices qui fatiguent les plaideurs, les écartent des tribunaux, les poussent à procéder par leurs seuls moyens à l'exécution de leur titre et découragent le crédit.

Les parties sont soumises a l'arbitraire des Parquets. — Le refus de requérir la force publique, ou d'autoriser la réquisition de celle-ci par l'huissier, n'a d'autre effet direct, nous l'avons vu, que le sursis à l'exécution. C'est en quelque sorte un nouveau délai de grâce qui est accordé au débiteur. Mais ce délai de grâce, contrairement à celui de l'art. 1244 du Code Civil, n'est pas prévu par un texte législatif, il est de plus accordé par une autorité qui n'offre pas les mêmes garanties d'indépendance que le tribunal ou le juge des référés et, de plus, tandis que le délai de grâce, s'il peut être renouvelé, n'en est pas moins limité dans sa durée, le sursis à l'exécution ne prend fin que selon le bon vouloir du Ministre de la Justice.

« Les Officiers du ministère public étant agents « du pouvoir exécutif près des tribunaux » [1]. Autrefois les « gens du roi » ne peuvent prendre de décisions avec la même indépendance que les magistrats du siège. Le Parquet reçoit des instructions... Il est l'objet de « démarches qui ne sont pas « toujours inspirées par l'exclusif souci de l'intérêt « général. Et l'arbitraire et le favoritisme, les petites « tyrannies locales trouvent là de quoi s'exercer » [2]. Ne jouissant pas des mêmes garanties que les magistrats du siège, les Officiers du ministère public ne peuvent décider avec la même indépendance. Ce n'est d'ailleurs pas leur rôle de « juger », mais plutôt de « veiller à l'observation des lois et décrets, pour-

(1) Décret des 16 et 24 août 1790.
(2) Rapport de M. le Bâtonnier F. Payen. Congrès des Avocats de 1937, *op. cit.*, p. 206.

« suivre l'exécution des jugements et arrêts, défendre « les intérêts des personnes morales publiques et « des incapables ». En vertu de ces attributions, il est normal de les voir surveiller les exécutions forcées pour protéger les faibles contre les abus d'exécution que l'huissier pourrait commettre, mais il est anormal de les voir accorder des délais de paiement. Comme le Président du Tribunal statuant en audience des référés, ils essaient de concilier les parties et, à défaut de conciliation peuvent octroyer un sursis à l'exécution et, le faisant, s'érigent en juges; mais ils n'ont pas à craindre de voir leurs décisions rester sans effet, car sans eux l'exécution forcée est impossible [1].

N'ayant pour toute directive que les circulaires, chaque cas est laissé à leur appréciation et bien souvent les mesures de bienveillance qu'ils accordent au débiteur en suivant les prescriptions des circulaires réduisent le créancier à la misère.

Les exemples fournis par l'enquête dont nous avons eu l'occasion d'extraire quelques espèces caractéristiques, sont nombreux. Certains proprié-

---

(1) Il s'institue une véritable procédure devant le Procureur de la République. Voici un exemple de requête présentée au Procureur afin d'être autorisé à procéder à l'expulsion :

« A Monsieur le Procureur de la République de.....

« Madame X..., demeurant à.....

« A l'honneur de vous exposer :
(Exposé des faits).

« Pourquoi l'exposante requiert qu'il vous plaise, Monsieur le Procureur :
« L'autoriser à mettre à exécution par toutes voies de droit « l'ordonnance de référé rendue le .....
« par Monsieur le Président du Tribunal Civil de..... »

taires, malgré leur grand âge, sont obligés de travailler pour vivre et payer les impôts dont sont frappés leurs immeubles devenus improductifs par suite de l'impossibilité d'en expulser les mauvais payeurs. « Malgré mon âge de 72 ans — écrit l'un de ces « malheureux propriétaires — je me suis privé pour « payer les impôts de mon immeuble, pour m'éviter « les frais de poursuite. »

En effet, il est bon de souligner qu'en matière de recouvrement d'impôt, la suspension des poursuites est inconnue [1].

La circulaire du 4 avril 1933 exclue le contribuable, même malheureux et de bonne foi, de la protection du Parquet. « Il convient, en matière fiscale — y « lisons-nous — de laisser la procédure suivre son « cours. »

Il faut rapprocher de cette circulaire celle du 8 octobre 1937, qui signale à l'attention des Procureurs, les locataires d'immeubles, soumis aux lois Ribot et Loucheur. Les Parquets doivent, en ce qui concerne les « habitations à bon marché, examiner « les affaires d'expulsion avec la plus grande atten- « tion, après que tous les renseignements utiles « auront été recueillis sur le compte des locataires « débiteurs » et « n'accorder des mesures de bien- « veillance qu'en faveur des locataires de bonne foi, « victimes de la crise économique ».

---

(1) Si malgré tout les syndics et liquidateurs se plaignent de trouver souvent un gros arriéré privilégié du fisc dans le passif des faillites, c'est plus à cause de l'indulgence des agents de l'Etat chargés du recouvrement des impôts, que de celle des Procureurs dont la mission, suivant les circulaires est de protéger les débiteurs malheureux.

Pourquoi examiner avec plus d'attention ces dossiers que les autres? Pourquoi la bonne foi de ces locataires doit-elle être particulièrement établie? Le début de la circulaire nous l'explique. « Monsieur « le Ministre des Finances et Monsieur le Ministre « de la Santé Publique appellent tout particulière- « ment mon intérêt sur les graves inconvénients que « comportent, tant pour les finances de l'Etat que « pour le fonctionnement normal des organismes « d'habitations à bon marché, de trop longs ater- « moiements, dans l'exécution d'expulsions de loca- « taires d'immeubles soumis aux lois Ribot et Lou- « cheur. »

Ces mêmes inconvénients se retrouvent en ce qui concerne les particuliers, et l'impossibilité d'expulser un locataire chômeur peut, par exemple, comporter de « graves inconvénients » pour une femme de plus de cinquante ans ayant sa mère à sa charge, obligée de travailler et dont l'immeuble ainsi occupé est le seul patrimoine.

Tout ceci prouve aisément que d'un tel système, il ne peut résulter que de graves injustices. Les Officiers du ministère public sont d'ailleurs les premiers à souffrir de cet état de choses. Pris entre le désir de mener à bien les attributions qu'ils ont reçues de la loi et l'obligation de mettre en pratique les circulaires, ils sont constamment sollicités par les créanciers, les huissiers, les débiteurs, les avoués des parties qui, soit verbalement, soit par lettres, soit par requêtes exposent leur situation.

Le créancier découragé néglige les voies légales d'exécution. — Quoi de plus décourageant pour le créancier que cette cascade de délais auxquels il est

obligé de se soumettre avant d'obtenir le remboursement de sa créance : délais de procédure, délais de grâce, sursis aux poursuites; de tous, ce dernier est certes le plus décourageant, car il est sans limitation de durée. Le délai de procédure est prévu par le Code, le délai de grâce est indiqué par le juge qui doit se tenir dans les limites qui lui sont imposées par la loi [1]; au contraire, le sursis aux poursuites fixé par le Procureur peut être renouvelé indéfiniment. L'incertitude à laquelle est ainsi soumis le créancier, lui devient rapidement intolérable, surtout à une époque où la valeur de la monnaie est d'une grande instabilité.

Il ne faut pas oublier d'autre part, que le créancier a, la plupart du temps, fait l'avance des frais de procédure et particulièrement des droits d'enregistrement [2] qui deviennent chaque jour de plus en plus élevés et qui, souvent, ne peuvent être récupérés contre le débiteur insolvable.

Pendant l'écoulement de ces délais multiples, la patience du créancier et particulièrement du propriétaire est souvent mise à bout par le sans-gêne du locataire qui le nargue et bien que logé gratuitement, dégrade les lieux et gêne considérablement ses voisins, les obligeant à quitter l'immeuble pour chercher un peu de tranquillité. Citons entre autres l'exemple fourni par un immeuble où, sur vingt-deux logements, douze locataires paient difficilement leur

---

(1) Revue de procédure, n° de novembre 1937. Etude doctrinale, feuille n° 36. *Délais de grâce et moratoire. Aperçu général de la législation, tableau des délais,* par Jean Loup.
De la suspension des poursuites d'exécution par voie de référé. (Thèse Thouvignon, Paris 1937).

(2) Décret du 17 juin 1938.

loyer, les dix autres ayant été obligés d'abandonner les lieux par suite des abus de jouissance de l'un des occupants, qui ne peut être expulsé malgré la procédure régulière engagée à son encontre.

Comment s'étonner dans ces conditions, que le créancier renonce de plus en plus à s'adresser à une justice qui ne protège pas ses droits les plus absolus?

Ne trouvant pas l'appui de l'autorité publique nécessaire à l'exécution de leurs droits, certains créanciers et, parmi eux, les propriétaires en sont revenus à la justice privée :

« Quand un pensionnaire ne paie plus, au lieu de « le faire appeler devant les tribunaux pour faire « ordonner son expulsion, on profite d'une de ses « sorties pour démonter la porte, les fenêtres, les « volets de son appartement » [1]. En un mot, on crée un courant d'air qui, en un instant, provoque l'expulsion du locataire récalcitrant, alors qu'il aurait fallu des mois, et même des années, pour arriver à ce résultat en requérant l'appui de la force publique.

Ce procédé n'est pas nouveau [2] et notre législation ne le prohibe pas expressément [3]. Nous ne pouvons nous livrer ici à une étude approfondie de la ques-

---

(1) Thèse Rousseau : *De l'expulsion du locataire par voie de référé.* Rapport de M. Jupin, Congrès des Avocats de 1936.

(2) Rousseau, *op. cit.*, p. 217. « On commence par enlever « le toit des chaumières et à jeter par terre les portes et les « fenêtres : mode d'expulsion très sommaire, très efficace et « qui est encore en usage dans quelques parties de l'Ecosse, « quand un fermier se montre réfractaire (Guy Mammering). Ch. VIII. — Rousseau, *op. cit.*, p. 217, 218, 219. — Walter : *Du droit de se faire justice à soi-même en commettant un délit.* (Thèse Dijon 1939).

(3) Gaston Jèze : *Principes généraux de droit administratif.* T. I., p. 277.

tion, contentons-nous de souligner que la justice privée existe de nos jours sous cette forme, mais n'est encore employée que dans les cas désespérés et lorsque la patience du propriétaire a été épuisée par les agissements du locataire et la carence des Pouvoirs publics.

L'expulsion ainsi comprise est un retour à la justice privée qui ne saurait être toléré dans un pays organisé, car il est une source de désordres susceptibles de troubler la paix sociale.

La profession d'huissier se ressent également de cet état de choses et les Officiers ministériels dont le rôle est si délicat en matière d'exécution forcée, se plaignent des difficultés qu'ils rencontrent lors de l'accomplissement des devoirs de leur charge. « On « s'est demandé notamment, lisons-nous dans le « *Moniteur des Huissiers*, pourquoi on leur refusait « le droit de porter une arme dont la nécessité se « fait de plus en plus sentir et qui leur permettrait « de se défendre contre les agressions qui se multi- « plient de façon déplorable, puisque les Pouvoirs « publics sont incapables de les réprimer et de les « empêcher. » [1].

Le créancier et l'agent d'exécution ne sont d'ailleurs pas les seuls à souffrir de l'effet des circulaires, la protection exagérée du débiteur peut aussi se retourner contre lui. « C'est tuer le contrat que de « libérer légalement le débiteur chaque fois qu'il « éprouve une difficulté de paiement. La disparition

---

(1) *Moniteur des Huissiers* du 1er mars 1936. Débats en Cour d'Assises. Meurtre de M. Rivière, huissier. Insuffisance de protection de l'huissier.

« du crédit ne manque pas de suivre de telles « mesures » [1], constate M. Ripert en étudiant les modifications apportées récemment au régime des délais de grâce. Il est bien certain que la libération du débiteur, non par des voies légales, mais par la carence des Pouvoirs publics a les mêmes conséquences [2].

Le risque de ne jamais être remboursé, devient si grand, que le prêteur préfère conserver son argent puisque même l'hypothèque n'est plus une garantie suffisante par suite de l'impossibilité de faire aboutir une saisie immobilière [3].

Les suspensions des poursuites d'exécution sont nombreuses, leurs effets sont néfastes, tant pour le créancier que pour le débiteur, et peuvent devenir une source de désordres [4]. Elles ne reposent pas sur des bases légales, mais sont inspirées par des principes d'humanité [5], ce qui leur donne un caractère

---

(1) Ripert : *Le droit de ne pas payer ses dettes.* D. H. 1936, p. 57.

(2) G. P. du 7 nov. 1938. *Au secours de l'autorité* par André Edoux. « Le crédit se meurt, la confiance est morte. »

(3) V. *Supra,* p. 35. Impossibilité d'arriver à la vente sur saisie. *La réforme de la saisie immobilière,* par Henri Solus. D. H. 1938 : « La loi du 17 juin 1938, mesure de bienveillance à l'égard du créancier ne pouvait être utile que si on n'enlevait pas à ce créancier le droit de saisir. »

(4) Ripert : *Le Régime démocratique et le Droit civil moderne,* p. 126. « Cette faiblesse pour les débiteurs est une source de désordres. »

(5) Toutes les circulaires sont motivées par le maintien de l'ordre ou le respect des principes d'humanité. En ce sens *J. O.* Débats, Chambre des Députés, 28 mai 1935, p. 1665. M. Coral, député, demande à M. le Garde des Sceaux ministre de Justice : 1° Si le Procureur a par voie de défense faite à l'huissier, requis le pouvoir de retarder ou de paralyser une procédure de saisie-exécution engagée en vertu d'une décision de justice passée en force de chose jugée. 2° Dans l'affirmative en vertu de quelles dispositions légales.

Réponse. — Il n'existe pas de dispositions légales donnant au Procureur de la République, par voie de défense faite à

illimité et arbitraire extrêmement nuisible aux intérêts des particuliers et de la Justice.

Théoriquement, l'Etat ne peut se dérober à l'un de ses devoirs essentiels, il doit imposer l'obéissance à la loi et faire respecter le droit et la justice.

Pratiquement, nous l'avons; beaucoup de décisions de justice et d'actes en forme exécutoire restent inexécutés, et on ne voit pas comment le justiciable pourrait obliger l'Etat à suivre l'ordre contenu dans la formule exécutoire.

Pour cette raison, en l'état actuel des choses, le créancier ne peut se défendre contre les circulaires en obligeant la force publique à lui prêter main-forte. En conséquence, doit-il attendre le bon vouloir de l'autorité publique? Ne peut-il, à défaut d'exécution directe, obtenir une indemnité compensatrice, représentative du dommage qu'il subit par le fait de l'inexécution? Ces questions feront l'objet de notre deuxième partie.

---

l'huissier requis, le pouvoir de retarder une procédure de saisie-exécution engagée en vertu d'une décision de justice devenue définitive. Toutefois, la nécessité d'assurer en tout état de cause, *le maintien de l'ordre ou le respect des principes d'humanité,* suivant le sentiment manifesté à maintes reprises, par le Parlement, peut en cette matière, notamment, entraîner un retard dans l'exécution des jugements.

J. O. Débats parlementaires, Chambre, 12 décembre 1936. Réponse à une question de M. Louis Marin : « Il faut appliquer les lois, mais il faut les appliquer avec mesure et avec la préoccupation constante de ne jamais provoquer de troubles. »

G. P. N° du 4 novembre 1937. Association Nationale des Avocats. Reprise de l'activité judiciaire. M. le Bâtonnier Payen expose la question de l'inexécution des décisions de justice. M. Vincent-Auriol, député, parlant des circulaires déclare : « La démocratie a introduit dans nos lois la sensibilité humaine. »

Blin et Toulemon : *Le respect de la chose jugée et la crise,* p. 22. *Raisons et prétextes.*

DEUXIÈME PARTIE

Droits du créancier lésé par le refus de collaboration

Le refus de collaboration de la force publique à l'exécution des jugements et des actes en forme exécutoire est une source de préjudice pour le justiciable.

Que ce refus soit opposé pour des raisons d'ordre ou de sécurité sociale ou pour toute autre raison d'ordre subjectif, il est bien certain qu'il peut entraîner un préjudice dont l'importance dépend de la durée de l'inexécution et de l'espèce envisagée.

Ainsi le préjudice subi par le sieur Couitéas dans l'affaire que nous avons vue était énorme et justifiait une demande d'indemnité très élevée [1].

(1) Arrêt du 2 décembre 1927. (R. arrêts C. E., p. 1159).
« Considérant que, par décision du 30 novembre 1923 le « Conseil a reconnu que le refus du Gouvernement français « de prêter le concours de la force armée pour l'exécution « de jugement du Tribunal de Sousse ordonnant le maintien

Dans le cas d'occupation d'usine par les grévistes, les dégradations, les dégâts de toutes sortes commis par ceux-ci pendant cette occupation illégale des lieux constituent un préjudice matériel qui peut être considérable.

Le retard apporté au paiement d'une créance quelle qu'elle soit donne également lieu au paiement de dommages-intérêts et les créanciers, basant leur droit sur l'article 1147 du Code Civil, ne manquent pas de formuler cette demande lorsqu'ils poursuivent le règlement de leur créance. De même le propriétaire en dehors du retard au paiement des loyers voit souvent ses locaux dégradés, ses appartements saccagés par leur occupant peu respectueux du droit de propriété. Tout cela constitue un préjudice certain auquel on pourrait ajouter le manque à gagner qui résulte de l'inexécution. Les terrains du sieur Couitéas, libérés de leurs occupants sans titres, auraient pu être cultivés et produire. Les usines vidées des grévistes auraient pu reprendre plus tôt leur travail, les propriétaires auraient pu retrouver d'autres locataires plus scrupuleux et soucieux de payer régulièrement le prix de la location. L'étude des cas particuliers fait apparaître nettement le préju-

---

« du sieur Couitéas en possession du domaine de Tabia-el-
« Houbira et lui conférant le droit d'en faire expulser tous
« occupants, a causé à ce dernier, en le privant de la jouis-
« sance de ce domaine, un préjudice à raison duquel il est
« fondé à demander une réparation pécuniaire.

« Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'il sera fait
« une juste évaluation du préjudice imputable aux causes sus-
« énoncées en allouant au sieur Couitéas pour la privation
« de jouissance dont il a souffert depuis le 1er juillet 1908,
« la somme de 1,500.000 francs, y compris tous intérêts au
« jour de la présente décision. »

dice; contentons-nous de dire qu'il existe et qu'il donne par conséquent naissance au droit à indemnisation.

Mais à qui réclamer les dommages-intérêts?

Pour répondre à cette question examinons la formule exécutoire. Elle comprend trois ordres :

Le premier s'adresse aux huissiers requis et leur enjoint de mettre le titre à exécution.

Le deuxième s'adresse aux officiers du ministère public leur ordonnant de « tenir la main à l'exécution ».

Le troisième s'adresse aux officiers de la force publique qui doivent « prêter main forte » lorsqu'ils en sont légalement requis.

L'inexécution peut donc provenir d'un manquement à l'un de ces trois ordres et entraîne la responsabilité de celui qui n'a pas rempli sa mission.

Nous étudierons donc en trois chapitres :

CHAPITRE I. — *La Responsabilité de l'huissier.*

CHAPITRE II. — *La Responsabilité du ministère public.*

CHAPITRE III. — *La Responsabilité de l'Etat.*

CHAPITRE PREMIER

Responsabilité de l'Huissier

Le poursuivant qui a confié ses intérêts à l'huissier est en droit d'attendre une solution aussi rapide que possible de son affaire. Impatient de voir l'aboutissement de ses poursuites et pressé de recouvrer la créance dont il attend depuis longtemps déjà le remboursement, il peut attribuer à la mauvaise volonté de l'huissier le retard apporté à l'exécution et agir contre lui en responsabilité.

La responsabilité [1] encourue par l'huissier en cas d'inexécution ne peut être que la responsabilité contractuelle; mandataire de son client au sens de l'article 1984 Code Civil, dès que le titre à exécuter lui est remis [2], il doit mettre tout en œuvre à partir de ce moment pour satisfaire son client et, tenu

(1) *Revue de Procédure,* n° de juin 1938, feuillet n° 60 : *La responsabilité des huissiers,* par Jean Loup.

(2) Notons que, en ce qui concerne la saisie immobilière, l'huissier ne peut y procéder sans un pouvoir spécial de son client (art. 556, Code Pr. Civ.).

d'accomplir le mandat qui lui est confié, il répond des dommages-intérêts qui peuvent résulter de son inexécution, aussi bien que des fautes qu'il peut commettre dans l'exécution et sa responsabilité est appréciée avec sévérité, car il est mandataire salarié [1].

Le simple retard à l'exécution peut engager sa responsabilité et les tribunaux l'assimilent au cas où le mandat n'est pas rempli [2]. Or, il s'agit bien ici d'inexécution ou de retard à l'exécution. Nous étudierons successivement, en deux sections, la responsabilité de l'huissier qui s'est heurté au refus de collaboration de la force publique et la responsabilité de l'huissier qui a refusé de procéder à des actes d'exécution.

Section I

RESPONSABILITE DE L'HUISSIER QUI S'EST HEURTE AU REFUS DE COLLABORATION DE LA FORCE PUBLIQUE

Il faut en ce cas supposer que l'huissier a rencontré, dans les opérations d'exécution forcée, une résistance telle de la part du débiteur qu'il ait dû faire appel à la force publique par voie de réquisition.

---

(1) Art. 1991, Code Civ. 1992, Code Civ., alinéas 1 et 2.
Cf. Planiol et Ripert : *Traité de Droit Civil sur le mandat.* T. XI, n° 1471/7273.

(2) C'est ainsi qu'un arrêt de la Cour d'Appel de Paris du 23 mai 1930, reconnaît engagée, la responsabilité de l'huissier qui accomplit son mandat avec trente-huit jours de retard et rejette l'excuse des vacances judiciaires.

Il est bien évident qu'étant donné les circulaires ministérielles, la force publique ne défère jamais aux réquisitions de l'huissier sans que celles-ci ne soient appuyées par le magistrat du ministère public et que ce dernier ne l'ait lui-même requise.

En effet, devant le refus d'assistance que lui oppose la force publique, l'huissier en saisit le ministère public qui décide si oui ou non il y a lieu de procéder à l'exécution par la force. A partir de ce moment l'agent ne peut plus rien pour son client; il a fait tout ce qui est en son pouvoir, sa mission est accomplie aussi parfaitement que possible, il a usé de l'autorité dont il dispose pour tenter de satisfaire les désirs de son client, mais n'a pu malgré ses efforts obtenir le résultat escompté. N'ayant aucun moyen pour obliger la force publique à déférer à sa réquisition, il n'a pu que réclamer le secours du Parquet. On ne voit donc pas comment il pourrait dans ces conditions être tenu pour responsable du retard apporté à l'exécution. Les démarches qu'il a effectuées pour obéir à l'ordre contenu dans la formule exécutoire ont été faites en temps utile, le retard et le préjudice qui en résulte ne peut découler que du refus opposé par la force publique de collaborer à l'exécution ou du refus du Procureur à donner un avis favorable à cette collaboration.

Un arrêt de la Cour de Colmar du 2 mars 1938 [1] a d'ailleurs dégagé nettement l'huissier de cette responsabilité, décidant que « si le Procureur s'oppose à la « réquisition de la force publique, l'huissier se « heurte à une impossibilité morale et professionnelle

(1) G. P. 1938/1/846.

« d'exécuter, mais du moment qu'il se conforme « strictement aux instructions du Parquet, il ne « commet ni une faute professionnelle, ni une faute « susceptible d'engager soit sa responsabilité « contractuelle, soit sa responsabilité délictuelle et « son mandant ne peut lui demander de dommages-« intérêts ».

Cette espèce qui semble faire erreur en ce qui concerne le droit de l'huissier de requérir la force publique et le droit de disposer de celle-ci qu'elle attribue au Procureur « en cas de résistance », alors que celui-ci n'a lui-même qu'un droit de réquisition, est cependant tout à fait catégorique sur la question de la responsabilité de l'huissier qui a mis tout en œuvre pour satisfaire son mandant, mais s'est heurté à une opposition qu'il n'a pas la possibilité de vaincre.

L'huissier poursuivi dans de telles conditions, par son mandant, dégagera donc facilement sa responsabilité en prouvant en premier lieu qu'il a rencontré une résistance de la partie adverse, l'obligeant à requérir la force publique; en second lieu, que la force publique ne déférant pas à sa réquisition il a réclamé au Parquet son appui; enfin que le Parquet a refusé de requérir les forces nécessaires.

L'irresponsabilité de l'huissier est donc facilement établie en ces circonstances. Il n'en serait pas de même, semble-t-il, si l'une des conditions venait à faire défaut, ce qui supposerait que l'huissier n'a pas rempli aussi complètement que possible sa mission.

Section II

RESPONSABILITE DE L'HUISSIER QUI A REFUSE DE PROCEDER A DES ACTES D'EXECUTION

En temps normal, l'exécution forcée doit s'opérer sans qu'il soit besoin d'avoir recours à d'autre autorité que celle de l'huissier; officier ministériel, il jouit de privilèges qui lui confèrent une influence la plupart du temps suffisante pour amener à la raison le débiteur récalcitrant, mais cette autorité il a le devoir de la mettre au service du justiciable; il ne peut refuser d'accomplir sa mission [1].

Les articles 209 et 224 du Code Pénal protègent l'huissier contre « les attaques, résistances ou violences et voies de fait », ainsi que les « outrages faits par paroles, gestes ou menaces », lorsqu'il agit dans l'exercice de ses fonctions, et l'interprétation donnée à ces textes par les tribunaux [2] lui assure la même autorité que celle dont jouissent les agents de la force publique. De plus, s'il n'a pas le droit de porter une arme, il peut se faire assister de témoins, lors-

---

(1) Art. 42 du décret du 14 juin 1913 : « Les huissiers sont tenus de prêter leur ministère toutes les fois qu'ils en sont requis, etc... »

Art. 85 du décret du 18 juin 1811 : « Si l'huissier refuse d'instrumenter à la requête d'un particulier, celui-ci aurait à s'adresser au Président du Tribunal afin d'obtenir de lui une ordonnance portant injonction à l'huissier qui, s'il persistait dans son refus, serait destitué sans préjudice de tous dommages-intérêts et des autres peines qu'il pourrait avoir encourues.

(2) Bourges, 13 août 1917. Crim. 24 juin 1922. G. P. 22/2/275.

qu'il procède à une saisie [1], et ainsi être assuré de pouvoir accomplir sa mission sans être troublé par la mauvaise volonté ou même une certaine résistance du débiteur. Il peut aussi requérir directement la force publique [2] et, grâce à ce pouvoir, intimider bien souvent le débiteur récalcitrant en lui montrant l'inutilité de sa résistance qui tôt ou tard sera vaincue.

Cette puissance inhérente à la fonction de l'huissier peut donc avoir une grosse influence sur le débiteur et l'amener à exécuter ou à laisser exécuter le titre. Il n'y a pas encore très longtemps les choses se passaient ainsi et la crainte de l'huissier avait une heureuse influence sur le recouvrement des créances.

Pour arriver à un résultat positif, encore faut-il que l'huissier se présente chez le débiteur; or les circulaires ministérielles et les instructions qui les accompagnent ont changé cette façon de procéder [3] et la plupart des huissiers obéissant à ces prescriptions ne procèdent aux saisies-ventes et expulsions qu'après en avoir obtenu l'autorisation du Parquet et comme ces autorisations sont souvent refusées ou qu'elles mettent très longtemps à être accordées, il en résulte un retard dans l'exécution très préjudiciable au créancier.

La question se pose donc de savoir si les *instructions et circulaires font une obligation pour l'huissier de communiquer le dossier au Parquet;* en

---

(1) Art. 585, Code Pr. Civ.

(2) Carré et Chauveau. T. IV, p. 533, n° 1916. Rousseau et Laisney. Voir Exécution n° 164. Bioche. Voir Exécution n° 158. Favard de Langlade. T. II, p. 748. N° 16, art. 77 décret du 8 juin 1911, en sens contraire R. P. Dalloz. Voir jugements et arrêts n° 810 Colmar 2 mars 1938. G. P. 1938, p. 846.

(3) Voir *Supra,* p. 24.

d'autres termes, le préjudice dû au retard existe, l'huissier peut-il en être rendu responsable malgré l'existence des instructions qu'il a reçues?

Il est difficile de répondre à cette question en l'absence de textes et de décisions.

D'une part, la loi confère aux huissiers des prérogatives dont ils doivent user pour mener à bien et aussi rapidement que possible la mission qui leur est confiée. D'autre part, des instructions, des circulaires ministérielles leur recommandent de ne procéder à aucune exécution, sans avoir consulté le Procureur et attendu ses instructions.

« Les circulaires ministérielles si elles sont obli-
« gatoires pour les agents de l'administration ne le
« sont pas pour les citoyens qui n'ont pas à les
« connaître et qui s'ils les connaissent ne sont pas
« obligés d'en tenir compte. Elles ne s'imposent pas
« davantage aux tribunaux [1]. Elles n'obligent pas les
« tiers [2], même émanant des ministres elles n'ont
« aucune valeur juridique [3]. Elles ne produisent
« aucun effet de droit et n'ont de valeur de règle de
« droit qu'à l'intérieur de l'administration [4] ». Une circulaire, une instruction ministérielle n'est qu'une lettre adressée à différentes personnes sur le même sujet et ayant généralement pour but d'expliquer aux

---

(1) F. Barthélémy : *Traité de Droit administratif*, édit. 1930, p. 113.

(2) Béquet et Dupré : *Répertoire de Droit administratif*. Voir Circulaire.

(3) Duguit : *Traité de Droit constitutionnel*, p. 358. T. II.

(4) Rép. alphabétique D. Voir lois et décrets n° 13; même sens Ducroq : *Traité de Droit administratif*. T. I., p. 99. — Waline : *Manuel élémentaire de Droit administratif* de 1936, p. 120. Pandectes Fr. Voir Ministères, n° 75, Cas. Req. 29 mai 1902. S. 1903. I. 347. Notes et renvois.

administrateurs ou agents de l'ordre inférieur, les dispositions d'une loi ou d'un décret et de donner les indications nécessaires à l'application de prescriptions nouvelles.

Ainsi comprise par tous les auteurs, la circulaire ne peut donc avoir aucun effet sur les droits que les justiciables tiennent de la loi et ne peuvent empêcher en particulier une personne munie d'un titre exécutoire d'en requérir l'exécution.

Inopposables aux citoyens, elles devraient également l'être à leurs mandataires, aux huissiers qui bien que placés sous la surveillance du ministère public ne sont pas fonctionnaires publics placés hiérarchiquement sous la dépendance du Garde des Sceaux [1].

Mais ces circulaires sont accompagnées d'instructions émanant des Parquets et ne peut-on dire que le ministère public usant de son pouvoir de surveillance peut obliger l'huissier à lui demander l'autorisation de procéder à l'exécution?

Le pouvoir de surveillance des officiers ministériels par le ministère public [2] découle de sa mission qui est de protéger les incapables, de surveiller l'exécution des lois, d'empêcher qu'aucune atteinte ne soit portée à l'ordre public [3], mais il ne peut certainement en découler le droit de prescrire aux huissiers des actes

---

(1) Borel de Larivière : *De la discipline des Officiers ministériels*, p. 11. (Thèse Paris 1914).
Cf. également Dalloz R. P. Voir Commissaires-Priseurs n° 10, Huissier n° 14, Off. Public n^{os} 2 et suiv.
(2) Lois du 20 avril 1810, art. 45 et 47.
(3) Thèse Borel de Larivière : *De la discipline des Officiers ministériels*, p. 6 et 47 suiv.

non prévus par la loi[1] et en particulier l'obligation de demander une autorisation d'exécuter, car aucun texte ne prévoit cette formalité. Par contre, l'huissier peut le faire de sa propre initiative.

La sanction dont dispose le ministère public à l'égard de l'huissier est l'action disciplinaire par laquelle celui-ci peut être poursuivi pour manquement à son devoir professionnel; or deux arrêts de la Cour de Cassation ont décidé qu'un officier ministériel ne pouvait être poursuivi disciplinairement pour avoir enfreint une circulaire ministérielle illégale ou tout au moins contraire aux obligations que la loi lui impose[2].

Ne risquant pas l'action disciplinaire, l'huissier peut donc, semble-t-il, passer outre aux instructions et circulaires et exécuter le titre qui lui est remis, sans attendre l'autorisation de le faire, ni surtout communiquer le dossier au Parquet. Ce serait seulement au cas de résistance du débiteur qu'il devrait en référer au Parquet.

Si l'on adopte cette façon de voir, la responsabilité de l'huissier semble pouvoir être engagée si, obéissant aux instructions ministérielles, avant de tenter de sa propre autorité l'exécution forcée, il requiert l'autorisation du Parquet de procéder à cette exécution et si le retard dû à cette formalité est la cause d'un préjudice pour son client.

De telles poursuites ne sont pas nombreuses. Cependant le Tribunal Civil de Montpellier, dans un

(1) Naquet, note. S. 1917/1/162.
(2) Cas. Civ. 17 nov. 1913. — S. 1917/1/161.
Cas. Civ., 19 nov. 1912. Gaz. Trib., 6 déc. 1913

jugement du 26 février 1921, déclare la responsabilité de l'huissier engagée, n'acceptant pas comme excuse du retard à l'exécution l'obéissance aux instructions de la Chancellerie [1].

Il n'y a d'ailleurs pas lieu de s'étonner de la rareté de ces poursuites, car sans obéir aux instructions du Parquet l'huissier est toujours en droit, de sa propre autorité, de prendre l'avis du ministère public s'il craint d'engager sa responsabilité en accomplissant l'acte d'exécution qui lui est demandé par son

---

(1) Toulemon et Blin : *Le respect de la chose jugée et la crise*, p. 91, note 1.

« Attendu que si l'huissier est tenu d'exercer son ministère « toutes les fois qu'il en est requis sans exception de per- « sonne, sauf les prohibitions pour cause de parenté ou « d'alliance, sous peine de destitution et de dommages- « intérêts, s'il n'a eu aucun motif valable de s'abstenir.

« Attendu que M... invoque comme motif de ses absten- « tions, des instructions que lui aurait données M. le Procu- « reur de la République, basées sur une circulaire de M. le « Garde des Sceaux en date du 25 septembre 1920, commu- « niquée à la corporation.

« Attendu que si le ministère public a le devoir de recher- « cher et de poursuivre les fautes que les huissiers peuvent « commettre, il n'a pas qualité pour leur adresser des « injonctions ou défenses au sujet des actes de leur ministère « qui doivent être accomplis en vertu des lois en vigueur; « qu'en admettant donc que M... eut reçu l'ordre de ne pas « instrumenter contre A..., il était libre de ne tenir aucun « compte de cet ordre, puisqu'il ne pouvait ignorer, qu'agis- « sant dans la limite de ses attributions il n'encourait aucune « sanction disciplinaire.

« Par ces motifs. Dit et juge que M... était et est tenu de « remplir le mandat qui lui est confié et par lui accepté.

« Dit et juge qu'en ne le remplissant pas il a commis une « faute qui engage sa responsabilité.

« Dit et juge que faute par lui de le remplir dans le délai « de quinze jours, à dater de la signification du présent, il « sera fait droit sur les dommages-intérêts par lui encourus.

« Le condamne aux dépens. »

Trib. Civ. de Montpellier, 26 fév. 1921. Gaches, président. Milhaud et Granat Av. (Inédit).

mandant [1]; car il peut arriver que l'agent d'exécution soit responsable s'il emploie ou s'il cause des violences inutiles au moment de l'exécution [2].

Mais si l'huissier peut demander son avis au Parquet, il n'a pas à en attendre une autorisation d'exécuter et doit encore moins lui communiquer le dossier tout entier, car en le faisant il s'expose à retarder la procédure pendant tout le temps que dure l'instruction de ce dossier.

La responsabilité de l'huissier peut donc être engagée s'il n'use pas de toute son influence, s'il n'accomplit pas les actes d'exécution dont la loi l'a chargé, et plus particulièrement s'il retarde la procédure en se débarrassant du dossier d'exécution au profit du Procureur avant d'avoir tenté tout ce qui est en son pouvoir pour servir les intérêts de son client et en particulier en cas de résistance de l'adversaire avant d'avoir requis de sa propre autorité l'assistance de la force publique.

Il faut cependant remarquer que la tâche de l'huissier est délicate et sa situation fausse, car si la désobéissance aux instructions du ministère public n'entraîne pas pour lui des sanctions disciplinaires immédiates, il n'en est pas moins en relations constantes avec le Parquet, dont il dépend en ce qui concerne sa nomination, sa destitution, l'exercice de l'action disciplinaire.

---

(1) Rousseau et Laisney : *Dictionnaire de procédure civile.* Voir huissier n° 105.

(2) Lois des 28 février et 17 avril 1791, art. 10.

CHAPITRE II

Responsabilité des Magistrats du Ministère Public

La formule exécutoire faisant une obligation pour les magistrats du ministère public de « tenir la main » à l'exécution, si cette exécution était retardée par le magistrat refusant de requérir les forces nécessaires ou d'appuyer la réquisition qui en a été faite par l'huissier, ne pourrait-il être susceptible d'encourir une condamnation à des dommages-intérêts correspondant au préjudice découlant de ce retard?

La responsabilité des magistrats du ministère public ne se pose pas sous le même jour que celle des particuliers [1]. Les articles 1382 et suivants du Code Civil ne leur sont pas applicables. Ce sont, en effet, des fonctionnaires et cette qualité suffirait à faire apprécier leur responsabilité différemment sui-

(1) Glasson et Tissier : *Traité de Procédure Civile*, T. I., p. 185.

vant que la faute de laquelle découlerait le préjudice serait une faute personnelle ou une faute de service et le législateur a pensé de tout temps qu'en raison de la nature spéciale des fonctions des magistrats, fonctionnaires de l'ordre judiciaire, leur responsabilité ne devait pas être appréciée comme celle des fonctionnaires ordinaires.

Une action en responsabilité doit être, en effet, engagée contre eux suivant certaines formes déterminées par la loi et se trouver motivée par l'un des cas énumérés par le Code de Procédure Civile au titre de la prise à partie [1].

Cette procédure spéciale aux magistrats a son origine dans le Droit Romain [2] et constitue depuis le Moyen-Age une garantie pour les justiciables contre les défaillances possibles du pouvoir judiciaire en même temps qu'elle protège les magistrats de la vindicte de ceux que leurs décisions ont pu mécontenter.

La question s'est posée de savoir si cette procédure était applicable aux magistrats du ministère public. En effet, l'article 505 du Code de Procédure Civile indiquant les différents cas dans lesquels les magistrats peuvent être pris à partie semble indiquer que, seuls parmi ceux-ci, les juges sont susceptibles d'être poursuivis par cette voie de recours extraordinaire. Mais la jurisprudence procédant par analogie avec l'article 479 du Code d'Instruction Criminelle sur les crimes et délits commis par les juges

---

(1) Code Pr. Civ. Art. 505 et suiv.

(2) *La prise à partie* par Duc Lucien (Thèse Paris 1935). — Garsonnet et César Bru : *Traité théorique et pratique de Pr. Civ. et Commercial*, 3e édit. T. VI, p. 927. — Fuzier Herman et Carpentier. Voir Prise à partie, n° 3. Dalloz R. Alph. Voir Prise à partie n° 2.

et magistrats du ministère public a étendu à ces derniers l'application de l'article 505 du Code de Procédure Civile décidant en conséquence qu'on ne pourrait les poursuivre en responsabilité à raison de leur fonction judiciaire que par la voie de la prise à partie [1].

L'article 112 du Code d'Instruction Criminelle vise d'ailleurs expressément les membres du ministère public et les désigne d'une manière formelle comme justiciables de la prise à partie.

Cette extension est facile à justifier, car le magistrat du ministère public, par les fonctions qu'il tient de la loi, est encore plus exposé que les juges du siège à la rancune des justiciables et, soumis aux mêmes conditions de responsabilité que ceux-ci, doit jouir des mêmes garanties.

La question ne soulève à l'heure actuelle aucune difficulté, il est certain que la prise à partie est la seule action en responsabilité ouverte contre les magistrats du ministère public.

Limitée au défaut de « tenir la main », à l'exécution des jugements, la question de la responsabilité des magistrats du Parquet pose deux problèmes que nous étudierons successivement en :

Section I. — Le refus de tenir la main à l'exécution des jugements et titres exécutoires est-il un cas de prise à partie?

---

(1) Glasson et Tissier, *op. cit.* T. I., p. 194 et les arrêts cités; Req. 27 juin 1881. S. 83/1/319; Civ. 10 janvier 1900. S. 1900/1/273; Req. 17 avril 1907. S. 1907/1/439; Civ. 25 juillet 1910. S. 1911/2/321; 6 mai 1912. S. 1913/1/75; 9 juin 1913. S. 1914/1/87; 9 mars 1914. S. 1914/431; 9 déc. 1919. S. 1920/1/101; Toulouse, 23 juillet 1910. S. 1911/1/321; Rennes, 3 juillet 1931. Rec. arrêt Rennes 1931, p. 556.

Section II. — L'observation des circulaires ministérielles libère-t-elle de leur responsabilité les magistrats du ministère public?

Section I

LE REFUS DE « TENIR LA MAIN » A L'EXECUTION DES JUGEMENTS ET TITRES EXECUTOIRES EST-IL UN CAS DE PRISE A PARTIE ?

La prise à partie est une voie de recours exceptionnelle et la loi [1] prévoit un certain nombre de cas dans lesquels cette action peut être engagée.

« Art. 505 (loi du 7 février 1933) : Les juges peuvent « être pris à partie dans les cas suivants : 1° S'il y « a dol, fraude, concussion ou faute lourde profes- « sionnelle, qu'on prétendrait avoir été commis, soit « dans le cours de l'instruction, soit lors des juge- « ments; 2° Si la prise à partie est expressément « prononcée par la loi; 3° Si la loi déclare les juges « responsables, à peine de dommages-intérêts; 4° S'il « y a déni de justice. L'Etat est civilement respon- « sable des condamnations en dommages-intérêts qui « seront prononcés à raison de ces faits, contre les « magistrats, sauf son recours contre ces derniers. »

Cet article du Code de Procédure Civile ne saurait nous intéresser entièrement; le fait par le magistrat du ministère public de ne pas faire tout ce qui est en son pouvoir, pour assurer l'exécution d'un titre

(1) Art. 505 Code Pr. Civ. modifié par la loi du 7 fév. 1933.

exécutoire ne constitue pas un cas de prise à partie expressément prévu par la loi. C'est pourquoi, nous aurons à nous demander seulement si, en restant dans le cadre de notre étude, la prise à partie est possible contre le magistrat du ministère public pour « déni de justice » [1] et pour dol, concussion ou faute lourde professionnelle commis, soit au cours de l'instruction, soit lors des jugements [2].

§ I

Déni de justice

Le magistrat du ministère public ne peut être pris à partie pour déni de justice lorsqu'il refuse d'obtempérer en sa qualité d'officier de police judiciaire à la réquisition d'un particulier, de lui prêter main-forte pour l'exécution d'une décision de justice ou d'un acte en forme exécutoire. Telle est la solution adoptée unanimement par les tribunaux [3].

Il n'y a à ce sujet aucune discussion possible; l'article 505 du Code de Procédure Civile donne une énumération limitative des cas de prise à partie, et l'art. 506 définit le déni de justice en des termes qui ne laissent aucune place pour la situation qui nous intéresse. « Il y a déni de justice, — porte-t-il — « lorsque les juges refusent de répondre aux requêtes « ou négligent de juger les affaires en état ou en

---

(1) Art. 506, 4°.
(2) Art. 505, 1°.
(3) Cass. Civ. 9 déc. 1919. G. P. 1920/1/20. D. P. 1920/1/8. S. 1920/1/101. Limoges, 24 mars 1923 (S. 1923/11/133). Aix, 25 juillet 1929. G. P. 1920/11/977. Limoges, 30 avril 1937. G. P. 1937/11/242.

« tour d'être jugées » [1], et l'art. 507 vient appuyer cette solution en instituant, au cas de prise à partie pour déni de justice, une procédure spéciale qui serait inapplicable aux magistrats du ministère public.

D'ailleurs les textes visant la prise à partie doivent être appréciés limitativement, car cette voie de recours étant exceptionnelle, les tribunaux se sont toujours employés à en limiter les effets, et cela, à tel point que pendant longtemps, cette procédure, tout en faisant miroiter aux yeux des plaideurs la possibilité d'une action en dommages-intérêts contre leurs juges, était pratiquement inexistante. C'est ainsi qu'en 1907 on pouvait écrire : « Nous ne con-« naissons pas d'exemple depuis le Code de Procé-« dure, qu'un magistrat pris à partie ait été « condamné à des dommages-intérêts. L'inanité de « ses résultats justifie la qualification de « procédure « mythe » donnée à la prise à partie » [2].

Depuis cette époque, l'action en responsabilité contre les magistrats est restée aussi décevante, c'est pourquoi une loi du 7 février 1933 [3] modifia quelques articles du Code de Procédure Civile, ajouta aux cas de prise à partie celui de la « faute lourde professionnelle » et simplifia la procédure de cette voie de recours pensant « grâce à ces modifications » la rendre « utilisables » [4].

---

(1) *Obligation pour le juge de statuer toutes les fois qu'il en est requis.* — BEUDANT : *Cours de Droit Civil Français*, 2e édit. T. I., n° 184.

(2) *De la responsabilité des fonctionnaires de l'ordre judiciaire.* (Thèse VERNADEAU, p. 154 et note).

(3) *J. O.* du 7 février 1933. S. lois annotées, 1933, p. 833.

(4) Rapport de M. Rolland à la Chambre des Députés : « Exposé de la nouvelle loi sur la prise à partie. »

§ II

Faute lourde professionnelle

Les rédacteurs de la loi du 7 février 1933 se sont contentés d'indiquer la faute lourde professionnelle comme nouveau cas de prise à partie sans préciser davantage ce qu'il faut entendre par « faute lourde » et laissent par conséquent chaque cas particulier à l'appréciation des tribunaux.

Il nous faut donc rechercher l'interprétation que la jurisprudence peut faire de ce texte et voir s'il est applicable aux magistrats du ministère public qui négligent de « tenir la main » à l'exécution des décisions de justice.

En premier lieu, il faut, semble-t-il, souligner le caractère exceptionnel de la prise à partie, voie de recours extraordinaire, car, de ce caractère découle l'application restrictive des textes qui est ordinairement faite par les tribunaux saisis d'une telle procédure.

La faute lourde est caractérisée par sa gravité [1]; la prise à partie ne sera donc pas ouverte en cas de faute légère, et c'est ainsi qu'un arrêt de la Cour de Riom [2] a décidé qu'il n'y avait pas lieu à prise à partie pour faute lourde professionnelle contre le juge de paix qui diffère une enquête jusqu'à ce que soient arrivées les pièces qu'il juge indispensables à

---

(1) H. et L. Mazeaud : *Traité de la responsabilité civile*, éd. 1931. T. I., n° 414. — L. Mazeaud. D. H. Chr. 1933, p. 53 : Commentaire de la loi du 7 février 1933.

(2) D. P. 1932/2/93. Note Leloir. — G. P., août-sept. 1938, Somm. 3.

l'aboutissement de celle-ci, tandis qu'en cas de refus d'ouvrir cette enquête, il y aurait lieu d'appliquer l'art. 505.

La faute lourde est de plus indépendante de l'intention de causer un préjudice[1] et se distingue en cela du dol qui est aussi un cas de prise à partie.

Il est certain que le législateur, en modifiant l'art. 505 a voulu établir un nouveau cas de prise à partie en opposant le dol à la faute lourde. Avant la loi du 7 février 1933, on pouvait hésiter sur le point de savoir si le dol devait être assimilé à la faute grossière, les auteurs n'étaient pas d'accord sur ce point, mais la jurisprudence refusait d'admettre cette extension du dol[2], et il semble que ce soit l'une des raisons qui ait poussé le législateur a créé un nouveau cas de prise à partie : « la faute lourde professionnelle ».

Il semble donc qu'on puisse donner de la faute lourde professionnelle, la définition suivante :

« Manquement grave et non intentionnel au devoir « de la fonction judiciaire ».

Cette définition que nous venons de donner de la faute lourde professionnelle nous amène à étudier les différents devoirs du ministère public, en ce qui concerne l'exécution des jugements et des actes, de façon à examiner ensuite si le *défaut de « tenir la main »* à l'exécution est un manquement grave à l'un de ces devoirs.

---

(1) *La Responsabilité des magistrats en matière civile et pénale*, Henry. — D. H. Chr. 1933, p. 102.

(2) Cass. 18 juillet 1842. D. P. 1842. I. 281; 9 juillet 1858. — D. P. 1858. I. 270; Besançon, 3 mars 1860. — D. P. 1860/2/68.

a) *Devoirs du ministère public.* — La loi [1] fait une obligation au magistrat du ministère public de « tenir la main » à l'exécution des jugements, c'est-à-dire de veiller à ce que tout soit mis en œuvre pour que satisfaction soit donnée au possesseur du titre exécutoire.

L'appui du ministère public peut se manifester de deux manières : soit par la réquisition directe de la force publique, soit par l'avis favorable donné à la force publique à la suite de la réquisition de celle-ci faite par l'huissier et qui n'a pas été suivie d'effets, par suite du refus d'obtempérer opposé par la force armée ou l'insuffisance des moyens déployés.

De plus, la loi du 20 avril 1810 (art. 46 sur l'organisation de l'ordre judiciaire et l'administration de la justice) décide qu'en matière civile, le ministère public « surveille l'exécution des lois, des arrêts et « des jugements, poursuit d'office cette exécution « dans les dispositions qui intéressent l'ordre public ».

Cette surveillance s'exerce en particulier sur l'officier public, sur l'huissier qui, en temps normal, se verra rappelé à l'ordre en cas de retard à l'exécution ou de défaut d'exécution d'une décision de justice.

Mais le magistrat du ministère public « serviteur du droit et de la justice », l'est aussi de l'ordre public [2] et a le devoir, en conséquence, de « veiller à « ce que cet ordre ne soit pas compromis ». « La « défense des intérêts généraux de l'Etat et de la « Société est au civil, comme au criminel, leur rôle « presque exclusif ». C'est ainsi que leur sont com-

(1) Art. 146 Code de Procédure Civile.
(2) Glasson et Tissier, 8e édit. T. I., p. 267.

muniquées les causes qui intéressent l'ordre public, c'est-à-dire « dans lesquelles, si une mauvaise solu- « tion intervenait, il y aurait trouble dans l'organi- « sation sociale et violation des lois sur lesquelles « elle repose. »

Bref, en ce qui concerne l'exécution, le devoir des magistrats du ministère public consiste à veiller à l'application des lois et à l'exécution des jugements de façon à ce qu'il en résulte le moins de trouble possible pour l'ordre public.

Ne pas « tenir la main » à l'exécution est-il un manquement grave à ces devoirs? Il semble qu'il faille ici distinguer le refus de « tenir la main » du « sursis à l'exécution ».

b) *Distinction du refus d'agir et du sursis à l'exécution.*

1° Refus de « tenir la main ». — Le magistrat du ministère public est dans l'obligation de prêter son concours à l'exécution des jugements et arrêts ainsi que nous venons de le voir; aussi le refus catégorique d'assister le créancier qui poursuit le débiteur par voie d'exécution forcée est-il pour lui une désobéissance à la loi; contrairement à son devoir professionnel qui est d'assurer l'exécution « non seulement il permet, mais il assure en définitive l'inexécution des jugements »[1], commettant ainsi une faute professionnelle d'une gravité suffisante, nous semble-t-il, pour qu'une procédure de prise à parti engagée contre lui, puisse aboutir à une condamnation à des dom-

(1) Toulemon et Blin : *Le respect de la chose jugée et la crise*. Ed. 1939, p. 118.

mages-intérêts, même si le *refus* est motivé par la crainte de troubler l'ordre public. Le magistrat du ministère public commet en ce cas une faute semblable à celle de l'huissier qui refuse de tenter l'exécution dont son client l'a chargé et à laquelle, selon la loi, il ne peut se dérober.

2° Sursis a l'exécution. — Dans la plupart des cas, le magistrat du ministère public arrive à concilier ses devoirs concernant l'exécution des jugements et des actes et ceux qui se rapportent au maintien de l'ordre public.

En effet, ainsi que nous l'avons vu, ce magistrat saisi d'une procédure d'exécution forcée et craignant que la mise en action de la force publique ne provoque des désordres graves, ne refuse pas cependant de requérir cette force, ou d'appuyer la réquisition de l'huissier, il se contente de surseoir à l'exécution, de laisser les choses en état en attendant que les circonstances soient plus propices à la mise en action de la force publique.

Si la loi oblige le ministère public à surveiller l'exécution et à « tenir la main » à cette exécution, elle est muette sur la question du moment de l'exécution, laissant, semble-t-il, au magistrat chargé également de veiller à ce que l'ordre public ne soit pas troublé, la possibilité de choisir le moment favorable de l'exécution.

On ne peut donc dire, à notre sens, que le sursis à l'exécution soit un manquement grave aux devoirs professionnels si toutefois le retard à l'exécution est motivé par une raison d'ordre public. Au contraire, si la raison d'ordre public invoquée n'était pas fondée, le magistrat semblerait avoir commis une faute pro-

fessionnelle pour laquelle il serait justiciable de dommages-intérêts, par voie de prise à partie.

Certains auteurs [1] distinguant fort justement le droit de disposition de la force publique qui n'appartient qu'aux autorités administratives, y voient l'impossibilité pour le magistrat du ministère public de troubler l'ordre public [2]. Il est certain que la réquisition elle-même ne peut être une cause de trouble, mais comme les agents de la force publique sont en principe « obligés de prêter main-forte lorsqu'ils en sont légalement requis » [3], et cela sous peine d'encourir les condamnations prévues par le Code pénal [4], c'est bien, en définitive, le magistrat du ministère public qui, décidant si la réquisition doit être faite, décide également de la paix publique ou du trouble qui peut en résulter.

Le sursis à l'exécution, par suite du défaut de réquisition immédiat de la force publique, ne semble donc être une faute lourde professionnelle qu'au cas où il ne serait pas motivé par un intérêt d'ordre public [5]; tandis que le refus catégorique et définitif

---

(1) Toulemon et Blin, *op. cit.*, p. 97.

(2) Toulemon et Blin, *op. cit.*, p. 139.

(3) Art. 146 Code Pr. Civ.

(4) Art. 234 du Code pénal. Signalons le projet de la loi déposé par M. le sénateur Lémery qui propose de modifier l'art. 234 (*J. O.* Débats parlementaires, 3 déc. 1936) : « Tout « fonctionnaire de l'ordre judiciaire ou administratif qui a « l'obligation de requérir la force publique pour assurer l'exé- « cution des décisions de justice et qui néglige ou refuse de « remplir cette obligation sera puni de la destitution ou d'un « emprisonnement pouvant aller de 1 à 2 ans ou de l'une de « ces deux peines seulement. Le fonctionnaire qui se sera « rendu coupable du délit prévu à l'alinéa précédent pourra « être cité devant la Chambre Criminelle de la Cour de Cas- « sation qui sera son juge en premier et dernier ressort. »

(5) En ce sens Henry Baudin : *La ralativité de la force exécutoire des décisions de justive.* Revue critique de législation. Jurisprudence, n° de janvier-mars 1937, p. 80.

de « tenir la main », même motivé par la crainte de provoquer des troubles sociaux paraît être toujours une faute professionnelle d'une gravité suffisante pour donner lieu à prise à partie.

En cas de poursuite par voie de prise à partie, une autre question se pose : les circulaires ministérielles ne sont-elles pas une cause d'irresponsabilité pour le magistrat du ministère public?

Section II

L'OBSERVATION DES CIRCULAIRES MINISTERIELLES LIBERE-T-ELLE DE LEUR RESPONSABILITE LES MAGISTRATS DU MINISTERE PUBLIC ?

En réalité, presque toujours les circulaires ministérielles adressées aux Procureurs sont à la base de ces refus de « tenir la main » et le Procureur qui a refusé de faire exécuter un titre exécutoire n'a fait qu'obéir aux ordres de la Chancellerie; aussi, poursuivi par voie de prise à partie, il ne manquera pas d'arguer de ces circulaires en disant qu'il ne peut se dérober aux ordres de ses supérieurs hiérarchiques.

Deux solutions peuvent être envisagées, dont la divergence vient de l'importance attribuée à la force du lien hiérarchique qui unit le magistrat du ministère public au Garde des Sceaux.

I

Système de l'irresponsabilité

« Les Officiers du ministère public sont agents du « pouvoir exécutif auprès des tribunaux (déc. des 16 « et 24 août 1790, titre VIII, art. 1[er]) [1]. En consé- « quence, ils forment un corps hiérarchiquement « organisé et « dépendent tous étroitement du Garde « des Sceaux » [2].

Si le décret du 5 juin 1934 a tempéré leur amovibilité en enlevant au Ministre de la Justice le pouvoir absolu de discipline dont il était armé à leur égard, il n'en reste pas moins qu'en cas de résistance à l'ordre qui leur vient de la Chancellerie, ils peuvent être révoqués, rétrogradés, déplacés pour être remplacés par des magistrats plus dociles.

Les décrets des 18 juin et 31 octobre 1938 sont d'ailleurs venus tempérer celui du 5 juin 1934 en ce qui concerne la révocation des magistrats du Parquet.

Agents du pouvoir exécutif, ils sont donc tenus d'obéir aux circulaires et instructions qui, selon l'unanimité de la doctrine, sont « obligatoires pour les agents de l'Administration » [3]; en conséquence, ils ne peuvent être déclarés responsables des effets entraînés par les ordres qu'ils se sont contentés

---

(1) E. Garsonnet : *Traité de procédure*. T. I, p. 170.
(2) Cuche : *Précis de Procédure Civile*, p. 102.
(3) Dupré : *Rep. de Droit administratif*. Voir circulaire. — Fuzier et Herman. Voir Lois et Décrets, n° 1311, même sens. Rep. Pr. Dalloz. Voir ministère public n° 88.

d'appliquer intégralement, et ils sont tenus à l'exécution stricte de ceux-ci [1].

Les circulaires ministérielles sont, nous l'avons vu, plutôt des conseils que des ordres; elles laissent aux magistrats leur liberté d'appréciation, mais si un cas présente des difficultés, il est transmis par le Procureur à son supérieur hiérarchique, qui, après étude, donne un ordre particulier à cette espèce.

C'est, en ce sens, que s'est prononcé le Président de la Cour de Limoges dans une ordonnance du 30 avril 1937 [2].

---

(1) Limoges, 30 avril 1937. G. P. 1937/2/242 et Semaine Juridique du 12 nov. 1937. Note J. L.

(2) Cette ordonnance fut rendue à la suite d'une requête présentée par le sieur Plainemaison aux fins d'être autorisé à prendre à partie M. le Procureur de la République près le Tribunal de Limoges, du fait de l'inexécution, malgré ses réquisitions, d'un jugement du Juge de paix de Limoges ayant ordonné l'expulsion par les voies légales d'un sieur Breuil, son locataire :

« Attendu que l'alinéa 4 de l'art. 505 du Code de Procédure « Civile, sur lequel s'appuie la requête du sieur Plainemai- « son, vise le déni de justice, mais qu'il est de jurispru- « dence constante que ce cas de prise à partie ne concerne « que les juges proprement dits, à l'exclusion des magistrats « du ministère public.

« Attendu d'autre part, qu'il est établi que l'inexécution du « jugement d'expulsion, dont se plaint le sieur Plainemaison « n'est en rien imputable à la faute du Procureur de la Répu- « blique, qui a fait tout ce qui était en son pouvoir pour « parvenir à l'exécution, notamment en sollicitant de la « Chancellerie eu égard à la situation de chômeur du sieur « Breuil, les instructions nécessaires conformément aux pres- « criptions des circulaires applicables à la matière, que les « dernières instructions de M. le Ministre de la Justice du « 14 avril 1937, transmises au Procureur de la République « de Limoges par le Procureur général ont prescrit de sur- « seoir provisoirement à l'expulsion du sieur Breuil, cette « mesure d'exécution devant d'ailleurs être ultérieurement « suivie, après accord avec l'autorité administrative; que dans « cette situation le Procureur de la République, magistrat du « ministère public, et à ce titre, agent du pouvoir exécutif « aux instructions duquel il est tenu de déférer, n'a commis « aucune faute professionnelle, rentrant dans les termes de

II

Système de la responsabilité

La décision que nous venons de citer semble être la seule sur cette question, et encore il est juste de souligner qu'elle n'est pas exempte de toute critique, car elle examine la question de la recevabilité de la prise à partie contre le Procureur en cas de faute lourde professionnelle et l'influence des circulaires sur les décisions de l'Officier du ministère public, alors que la requête présentée par le demandeur était basée sur l'art. 505, paragraphe 4 du Code de Procédure Civile, c'est-à-dire sur le « déni de justice ». C'est pourquoi on est en droit de penser qu'une décision toute autre serait intervenue si la question avait été posée, en partant du paragraphe I de l'art. 505, de la faute lourde professionnelle.

Certains auteurs [1], citant Duguit [2] déclarent que « le fonctionnaire obéit à la loi et non pas à l'ordre « du supérieur hiérarchique, si l'ordre est illégal, il « doit désobéir à l'ordre pour obéir à la loi » — « ayant « le devoir de désobéir à un ordre illégal, le fonction- « naire ne saurait donc prétendre que cet ordre est « pour lui une cause d'irresponsabilité » et, soulignant l'indépendance dont par sa fonction, le magistrat

---

« l'art. 505 du Code de Procédure, modifié dans son alinéa 1er « par la loi du 7 février 1933 et pouvant engager sa respon- « sabilité civile et donner ouverture contre lui à la procé- « dure de prise à partie, d'où il suit que l'autorisation « sollicitée à cette fin par le sieur Plainemaison ne saurait « lui être accordée. »

(1) Toulemon et Blin, *op. cit.*, p. 116.

(2) Duguit : *L'Etat et le Gouvernement et les Agents.* T. II, p. 620.

jouit vis-à-vis de ses supérieurs hiérarchiques concluent en disant que « le magistrat du Parquet « qui refuse de tenir la main à l'exécution d'une « ordonnance de justice, bien que la procédure « d'exécution ait été suivie conformément à la loi, « commet une faute lourde professionnelle donnant « ouverture à la prise à partie, même s'il agit sur « l'ordre du Garde des Sceaux ».

Pour que cette argumentation soit valable, il est indispensable de prouver l'illégalité de l'ordre du Garde des Sceaux, ce qui nous semble bien difficile, car ainsi que nous le verrons plus loin, « le Gouver- « nement a le devoir d'apprécier les conditions de « l'exécution et le droit de refuser le concours de la « force armée tant qu'il estime qu'il y a danger pour « l'ordre et la sécurité »[1]. En conséquence, si les motifs d'ordre public invoqués dans l'ordre du Garde des Sceaux sont valables, cet ordre ne peut être illégal et le fonctionnaire de l'ordre judiciaire ne peut passer outre.

En l'absence de décisions jurisprudentielles autres que celle qui a été citée plus haut, il nous est impossible d'indiquer quelle sera de ces deux thèses celle qui sera adoptée en définitive. Cependant, le système adopté par M. le Président du Tribunal de Limoges, dégageant de toute responsabilité le Procureur de la République, nous semble de beaucoup préférable et doit pouvoir s'appliquer à la majorité des cas, puisque le système de la responsabilité suppose l'illégalité de l'ordre du Garde des Sceaux et que cet ordre, ainsi qu'en témoignent les termes de toutes les circulaires,

(1) Cons. Et., 30 nov. 1923. S. 1923/3/57. Aff. Couteas.

a pour base le motif d'ordre social et la crainte de provoquer des troubles, dont le magistrat du ministère public n'a ni le pouvoir, ni la possibilité d'apprécier la valeur exacte.

En tous cas, l'incertitude dans laquelle se trouverait le plaideur qui engagerait une procédure de prise à partie contre le Procureur, quant à la solution du litige, les embûches de procédure dont est semée cette voie de recours et l'importance des frais qui pourront, le cas échéant, rester à la charge du perdant sont autant de raisons qui tendent à écarter le justiciable de cette manière d'obtenir une indemnité représentative du préjudice par lui subi.

Il faut cependant remarquer avec MM. Toulemon et Blin [1] que cette incertitude joue aussi bien dans un sens que dans l'autre et que depuis quelques temps, de nombreuses requêtes en prise à partie ont été présentées [2], dont le seul dépôt a eu pour résultat d'amener presque immédiatement les magistrats du ministère public à « tenir la main » à l'exécution.

On ne peut donc tenir la prise à partie pour négligeable, elle n'en demeure pas moins exceptionnelle.

---

(1) *Op. cit.*, p. 126.
(2) Particulièrement dans les Cours d'Appel de Rennes, Bordeaux, Paris.

CHAPITRE III

Responsabilité de l'État

Supposons que l'huissier et le magistrat du ministère public aient fait tout ce qui est en leur pouvoir pour parvenir à l'exécution, en un mot, que la force publique ait été requise, mais que par son refus d'obtempérer à la réquisition de « prêter main-forte », l'exécution forcée soit paralysée. Une action en responsabilité engagée par le possesseur du titre exécutoire contre l'Etat, seul détenteur de la force publique, est-elle susceptible d'aboutir à une condamnation à des dommages-intérêts?

Section I

PRINCIPES DU DROIT A INDEMNITE

Le Conseil d'Etat dans l'arrêt précité du 30 novembre 1923 [1] a résolu en ces termes la question du droit

(1) Aff. Couitéas : S. 1923/3/57. Note Hauriou.
D. P. 1923/3/59.
G. P. 1924/1/291.

à indemnisation du justiciable subissant un préjudice par suite du refus de « prêter main-forte » de la force publique à l'exécution de son titre : « Considé- « rant que le justiciable, nanti d'une sentence « judiciaire dûment revêtue de la formule exécutoire « est en droit de compter sur l'appui de la force « publique pour assurer l'exécution du titre qui lui « a été délivré; que si le Gouvernement a le devoir « d'apprécier les conditions de cette exécution et le « droit de refuser le concours de la force armée « tant qu'il estime qu'il y a danger pour l'ordre et « la sécurité, le préjudice qui peut résulter de ce « refus, ne saurait, s'il excède une certaine durée, « être regardé comme une charge incombant norma- « lement à l'intéressé et qu'il appartient au juge de « déterminer la limite à partir de laquelle il doit « être supporté par la collectivité.

« Considérant que la privation de jouissance totale « et sans limitation de durée, résultant pour le « requérant de la mesure prise à son égard, lui a « imposé, dans l'intérêt général, un préjudice pour « lequel il est fondé à demander une réparation « pécuniaire... » [1].

Il résulte de cet arrêt que le justiciable, en cas d'inexécution de son titre en forme exécutoire, doit être dédommagé par l'Etat du défaut d'exécution par suite du refus de « prêter main-forte ».

---

(1) Ces principes ont été confirmés par les arrêts du 2 déc. 1927. (R. arrêt C. E., p. 1159 et 6 nov. 1936. D. P. 1937/3/56. — S. 1937/3/3. — G. P. 1937/1/67) rendus à propos de l'affaire Couitéas. Puis par les arrêts du 3 juin 1938. (D. P. 1938/2/65). *Semaine Juridique*, 16 oct. 1938, feuille n° 834.

Le droit à indemnité du justiciable, reposant sur la carence de la force publique, il est indispensable pour qu'il existe, que le titre possède en lui la force exécutoire. En effet, c'est la force exécutoire attachée à l'acte en forme exécutoire ou à la décision de justice qui permet au justiciable de requérir la force armée, nécessaire à son exécution.

Le 3 juin 1938 [1] le Conseil d'Etat affirmait à nouveau le principe posé par l'arrêt Couitéas, distinguant nettement, la simple demande de remise en possession de son établissement, adressée par le patron d'une usine occupée par les grévistes, à l'autorité administrative de l'ordonnance d'expulsion.

La haute juridiction administrative décidait, en effet, qu'en s'abstenant de donner satisfaction aux demandes que la société a adressées aux autorités administratives, celles-ci « n'ont fait qu'user de leur « pouvoir d'appréciation et que leur refus ne peut « engager la responsabilité pécuniaire de l'Etat ». Mais que « le justiciable nanti d'une sentence judi- « ciaire dûment revêtue de la formule exécutoire est « en droit de compter sur l'appui de la force publique « pour assurer l'exécution du titre qui lui a été « délivré » et qu'en conséquence, si l'autorité administrative lui refuse ce concours, il est en droit d'obtenir une indemnité en réparation du préjudice résultant de ce fait.

Le principe du droit à l'indemnité étant posé par le Conseil d'Etat en cas d'inexécution d'une décision de justice, motivée par des considérations d'ordre public et de sécurité, *a fortiori,* ce droit sera-t-il

(1) C. E. D. P. 1938/2/65.

reconnu au justiciable lorsque le refus de « prêter main-forte » se présentera, non pas comme l'exercice normal du souverain pouvoir de l'Etat d'apprécier l'opportunité du recours à la force, mais comme une véritable faute constituant une violation de la loi et du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, c'est-à-dire lorsque le refus d'assistance ne sera pas motivé par des considérations d'ordre public réellement existantes.

Seulement, suivant qu'il y aura ou non refus légitime de « prêter main-forte », l'indemnité ne sera pas évaluée de la même façon. La réparation du préjudice résultant d'une faute devant être intégrale; celle du préjudice résultant de l'exercice normal d'un droit devant être limitée ainsi que nous allons le voir en étudiant en deux paragraphes :

1° La responsabilité de l'Etat pour le refus non fautif de collaboration.

2° La responsabilité de l'Etat pour refus arbitraire de collaboration.

§ I

Responsabilité de l'Etat pour refus non fautif de collaboration

Pour donner lieu à l'exercice du droit à indemnité, le refus de collaboration doit avoir été la cause d'un préjudice. Mais l'arrêt Couitéas posant le principe du droit à indemnité, limite l'étendue de la réparation, déclarant que « le préjudice qui peut « résulter du refus de collaboration, ne saurait *s'il « excède une certaine durée,* être regardé comme une « charge incombant normalement à l'intéressé et

« qu'il appartient au juge de déterminer la limite à « partir de laquelle il doit être supporté par la « collectivité ».

Quelle doit être cette limite? Hauriou commentant l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 novembre 1923 [1] pense qu'en présence du principe, deux attitudes sont possibles : ou déclarer que tout préjudice quelle que soit son importance, du moment qu'il est causé par le fait de l'Administration, doit donner lieu à l'allocation d'une indemnité, ou ne pas admettre l'indemnité en dehors du caractère anormal du préjudice et il conclut en faveur de cette dernière solution, c'est-à-dire de la solution restrictive [2], car il voit dans la première un très grand danger pour les finances de l'Etat au cas justement où tous les justiciables dont nous avons parlé et dont les titres restent inexécutés par suite du refus de « prêter main-forte », pourraient faire valoir leur droit à indemnité.

De nombreux auteurs sont de cet avis et ont cherché à limiter le droit à indemnisation au seul cas de préjudice *anormal*. « Chacun profitant des services « de l'Etat doit supporter sans indemnité les consé- « quences dommageables de l'exercice légal et « régulier de la puissance publique et du fonction- « nement des services » [3]. Le principe, disent-ils, doit être limité par le caractère de « Nécessité de légitime

---

(1) C. E., 30 nov. 1923. S. 1923/3/57. Note Hauriou.

(2) « Il faut s'efforcer de refermer la porte imprudemment « ouverte par notre arrêt Couitéas ». « Nous nous prononcerons après mûr examen pour l'interprétation restrictive. »

(3) Teisser : *Responsabilité de la puissance publique*, éd. 1927, p. 54 et suiv.

L. Michoud : *La théorie de la personnalité morale*. T. II, p. 270 et suiv., 3e éd. 1932.

défense de l'Etat et le caractère anormal du préjudice ».

La légitime défense de l'Etat ne semble pas être ici un argument intéressant, car du moment qu'il s'agit de responsabilité sans faute, puisque la décision administrative est justifiée par la « Nécessité Vitale du pays », cette responsabilité reconnue par l'arrêt Couitéas est forcément génératrice d'une indemnité.

Au contraire, il semble possible de distinguer le caractère du préjudice pour ne mettre à la charge de l'Etat que celui qui peut être considéré comme anormal.

Qu'est-ce que cette anomalie du préjudice?

Il semble que pour définir le caractère anormal du préjudice, il faille se baser sur le caractère de charge social dépassant les obligations ordinaires des citoyens et sur la durée exceptionnelle de cette charge. Hauriou commentant l'arrêt Couitéas dans l'esprit que nous avons indiqué, définit le préjudice anormal comme « contraire à l'égalité » et met en évidence le danger qui résulte du principe du droit à indemnisation reposant sur le caractère anormal du préjudice.

Il est bien certain que l'anomalie du préjudice est une notion vague et difficile à préciser et qui semble ne pouvoir s'apprécier qu'avec chaque cas d'espèce. Cependant, en restant dans le cadre de notre étude, le professeur Jèze écrit que « l'indemnité est due « toutes les fois que le préjudice est spécial » [1] et il semble possible de dire que le préjudice subi par le fait de l'inexécution est tout au moins spécial chaque

(1) Revue de Droit public 1924, p. 77.

fois que cette inexécution est due au refus d'assistance de la force publique.

De plus, le justiciable ayant fait l'avance des frais de procédure, il paraît possible d'admettre comme anormal que ces frais et, en particulier, ceux d'enregistrement soient conservés par l'Etat sans que celui-ci fasse le nécessaire pour assurer l'exécution du titre.

Le Conseil d'Etat vient, dans une affaire d'expulsion de grévistes [1], de préciser le caractère anormal du préjudice. « Il ne saurait être regardé comme une « charge incombant à l'intéressé — déclare la Haute « Juridiction administrative — que si la situation « s'est prolongée au delà du délai dont l'Administration doit normalement disposer, compte tenu « des circonstances, pour exercer son action. »

Cet arrêt précisant le principe posé dans l'affaire Couitéas semble donc admettre le droit à indemnisation, en ce qui concerne le préjudice résultant de la non-exécution de l'ordonnance de justice, au delà de la date où la force publique aurait dû agir. Et dans l'espèce envisagée il fixe la date à partir de laquelle la force armée aurait dû intervenir, dix-huit jours après l'ordonnance d'expulsion.

Faisant application de ces principes aux cas d'inexécution dont nous avons parlé et en particulier à la catégorie la plus nombreuse : les expulsions; il nous semble permis de croire que le propriétaire pourrait être dédommagé du préjudice qu'il aurait subi à dater du jour même de la réquisition de la

---

(1) C. E. 3 juin 1938. Cartonnerie et Imprimerie de Saint-Charles. D. P. 1938/3/65.

force publique, vu le peu d'importance de la force à déployer pour mettre à exécution l'ordonnance d'expulsion au cas de résistance du locataire.

§ II

Responsabilité de l'Etat pour refus arbitraire de collaboration

Selon les arrêts Couitéas et Cartonneries de Saint-Charles, l'Etat peut refuser l'assistance de la force publique si le déplacement des forces nécessaires risque d'entraîner des troubles graves [1]. Il n'y a donc pas de faute de l'Administration à refuser cette collaboration en de telles circonstances. Au contraire, en l'absence de ces motifs d'intérêt public, il y aurait « faute du service public » chargé de « prêter main-forte » à l'exécution des décisions de justice, et la décision du Ministre de l'Intérieur tendant à refuser l'assistance de la force publique serait entachée d'un abus de pouvoir et comme telle pourrait être annulée pour excès de pouvoir.

En ce dernier cas la responsabilité de l'Etat n'est évidemment pas discutable, et l'indemnité allouée au justiciable doit compenser intégralement le préjudice par lui subi du fait de la carence des Pouvoirs publics.

Ainsi que nous l'avons signalé lors de notre examen des circonstances du refus de collaboration de la force publique, nous croyons voir dans ce que nous

(1) C. E. 30 nov. 1923. S. 1923/3/66. Conclusions de M. le commissaire du Gouvernement, Rivet.

avons appelé le refus subjectif, un refus bien souvent non motivé par la crainte de provoquer des troubles sociaux, mais bien par le désir de favoriser une certaine catégorie de justiciables et constituant de ce fait une entorse au principe de la séparation des pouvoirs, ce qui suffit à établir la « faute du service public » et à entraîner de ce fait la réparation intégrale du préjudice subi par le justiciable du fait de l'inexécution. Quant aux occupations d'usines, si parfois l'expulsion des grévistes peut provoquer des troubles graves, bien souvent la carence des Pouvoirs publics ne s'explique également que par le désir de protéger les occupants et semble être une faute du service disposant de la force, justifiant à notre avis l'allocation aux patrons d'une indemnité représentative de l'intégrité du préjudice.

L'action en responsabilité dirigée contre l'Etat est donc susceptible d'aboutir à l'allocation d'une indemnité compensatrice, mais pour cela il faut poursuivre l'action devant le tribunal qui convient et dont le choix peut être délicat.

Section II

COMPETENCE DU CONSEIL D'ETAT

L'action en responsabilité, engagée contre l'Administration chargée de prêter main-forte à l'exécution des décisions de justice, ne peut être exercée devant le Conseil d'Etat, que si le refus d'exécuter provient d'une autorité administrative. Si ce refus émane d'un

Officier de police judiciaire, le Conseil d'Etat se déclare incompétent.

Ce principe qui résulte des conclusions prises par M. le Commissaire du Gouvernement Rivet, dans l'affaire Couitéas [1], a été affirmé par cette même juridiction le 2 décembre 1931 [2], le 11 mai 1934 [3] et le 18 décembre 1935 [4]. Ces deux derniers arrêts qui intéressent plus directement l'inexécution des décisions de justice et particulièrement l'ordonnance d'expulsion, sont très nets et affirment l'incompétence du Conseil d'Etat, pour connaître de la demande en indemnité du propriétaire fondée sur le préjudice qu'il aurait subi du fait du retard apporté par le commissaire de police à exécuter une ordonnance d'expulsion, quand ce retard provient du refus de prêter main-forte opposé par cet Officier de police judiciaire.

Ainsi, pour être valablement saisi, le Conseil d'Etat doit avoir à apprécier le refus de « prêter main-forte » au sens restrictif, c'est-à-dire le refus de collaboration opposé par une autorité administrative disposant de la force publique, alors que cette autorité a été légalement requise, soit par huissier, soit par le magistrat du ministère public.

La phase judiciaire de l'exécution se termine en quelque sorte par la réquisition légale, jusqu'à ce

---

(1) Si parmi les actes constitutifs du jugement il en est qui relèvent encore des Tribunaux civils, ce sera la raison de la qualité de leurs auteurs qui, compris dans la hiérarchie judiciaire, justifieront *ratione personæ* de la compétence de ces Tribunaux. (S. 1923/3/57).

(2) Lebon 1055.

(3) Soyer S. 1935/3/22. D. H. 1934, p. 353.

(4) Carné. G. P. 1936/1/160.

moment l'autorité administrative n'étant pas saisie, le retard à l'exécution ne peut lui être imputé. Le recours du justiciable ne devra donc pas s'exercer devant le Conseil d'Etat, mais en ce qui concerne le retard dû au ministère public devant le Tribunal Civil par la voie de prise à partie et en ce qui concerne l'huissier devant le Tribunal Civil par l'action découlant du mandat, ainsi que nous l'avons vu.

Cette jurisprudence aboutit au cas où la réquisition de la force publique n'a pas été faite ou n'a pas été effectuée dans les formes prévues par la loi, à une quasi impossibilité d'obtenir réparation du préjudice. C'est pourquoi elle est violemment critiquée par certains auteurs qui en espèrent l'évolution [1] ou proposent de remédier [2] à cette situation navrante pour le créancier.

---

(1) « Le principe de l'indépendance des autorités adminis-
« tratives et judiciaires qui est à la base de jurisprudence
« doit aujourd'hui être interprété restrictivement. Déjà s'auto-
« risant de cette tendance, le Conseil d'Etat vient de se
« déclarer compétent sur les actions trouvant leur fondement
« dans le non-exercice par l'administration, de poursuites
« judiciaires. » C. E. 12 oct. 1934/2 janvier 1935, 1er mars 1935. S. 35/341. Note P. L. — Toulemon et Blin, *op. cit.*, p. 107.

(2) Henry Baudin : *La relativité de la force exécutoire des décisions de justice.* Revue critique de législation et de jurisprudence. N° janvier-mars 1937, p. 83 et S. « Comment réussir
« à assimiler les deux situations? Il faut arriver à placer
« le justiciable dans la même position, soit que le refus
« d'exécution forcée émane d'un magistrat de l'ordre judi-
« ciaire, soit qu'il émane d'un magistrat de l'ordre adminis-
« tratif.

« Le premier procédé consisterait à sanctionner par un seul
« et même texte le refus d'exécution forcée, qu'il émane de
« l'Exécutif ou du Ministère public, qui agit alors bien plus
« comme agent de l'Exécutif que comme magistrat de l'ordre
« judiciaire. Et l'acte de refus étant de même nature, l'action
« contre l'Etat devrait être portée devant la juridiction admi-
« nistrative.

« Le second procédé consisterait à ne pas conférer au Minis-
« tère public un pouvoir de décision en la matière, mais à

L'étude du recours en responsabilité contre l'autorité administrative en cas d'inexécution du titre par suite du refus d'assistance de la force publique est, on le voit, bien décevante. Aussi, ne faut-il pas s'étonner de la rareté des espèces soumises au Conseil d'Etat.

Il ne faut pas non plus perdre de vue que dans la majorité des cas, les créances à recouvrer par voie d'exécution forcée sont de faible importance, eu égard à la somme des frais qu'il faut exposer pour mener à bien une telle procédure. Nous sommes pour cela obligés de constater le faible intérêt pratique de ce moyen d'exécution indirect du titre exécutoire.

« lui laisser un simple rôle de transmission à l'autorité « exécutive. Saisi d'une demande d'exécution forcée, le Pro- « cureur de la République devrait, par application de la « formule exécutoire, requérir de l'autorité exécutive la mise « à la disposition du justiciable de la force publique pour « l'exécution du jugement. Ce serait le représentant de l'Exé- « cutif, le Préfet ou le Ministre, qui aurait le pouvoir « d'accorder ou de refuser la force publique. Ainsi l'unité « serait rétablie et l'équivoque cesserait. »

CONCLUSION

Il ressort de cet examen des différents recours en indemnité :

Que l'huissier ne peut être poursuivi que s'il n'accomplit pas les devoirs de sa profession et, en particulier, s'il n'use pas de son pouvoir de réquisition ou ne le fait qu'avec un certain retard entraînant un préjudice qui peut lui être imputable;

Que la garantie que constitue pour le magistrat du ministère public, la procédure de prise à partie, forme entre le justiciable et le Parquet un rempart presque infranchissable;

Que si le principe du paiement d'une indemnité par l'Etat est nettement établi, l'exercice du recours administratif est tellement limité quant à la compétence, que le justiciable peut rarement l'exercer.

Notons enfin que les frais à avancer par le plaideur sont très importants et protègent d'une façon très efficace les responsables de l'inexécution des titres exécutoires.

Ainsi, le recours du justiciable lésé par la carence des Pouvoirs publics nous apparaît plus théorique que pratique; de nombreuses décisions de justice et d'actes en forme exécutoire restent inexécutés ou ne

sont exécutés qu'avec un retard parfois considérable, cela est un fait qu'il nous a été facile de mettre en évidence.

L'exécution indirecte de ces titres exécutoires ne semble pas devoir donner des résultats toujours avantageux pour le poursuivant qui risque d'engager en pure perte, de nouveaux frais de procédure, augmentant ainsi les dépenses déjà énormes qu'il a été obligé de faire pour obtenir un titre et en poursuivre l'exécution.

Telle est la situation dans laquelle se trouvent de nombreux créanciers, de nombreux propriétaires qui, cependant, paient régulièrement leurs impôts, acquittent des charges sociales de toutes sortes et seraient donc en droit d'attendre de l'organisation étatique, dont ils sont les membres, l'appui nécessaire au respect de leurs droits.

Les inconvénients d'un tel état de choses sont considérables aussi bien pour le créancier que pour le débiteur, que pour la Justice et la Société tout entière.

La force n'assure plus le respect des droits; les agents d'exécution, les magistrats du ministère public, les autorités administratives, détentrices de la force publique n'obéissent plus à l'ordre d'exécuter du Président de la République; un commissaire de police a le pouvoir de réduire à néant le mandement du Chef de l'Etat, contenu dans la formule exécutoire. Tout cela constitue un désordre capable d'entraîner des troubles sociaux beaucoup plus graves que ceux qu'a voulu éviter le Gouvernement en n'assurant pas l'exécution de certaines décisions en forme exécutoire. « L'esprit démocratique a fait passer dans nos lois

« un souffle et de justice et de pitié », écrit M. le professeur Ripert[1]. Pourquoi ne pas continuer à légiférer dans cette voie et octroyer des délais de paiement encore plus importants? A tout prendre, cela vaudrait encore mieux que d'exposer le justiciable à l'arbitraire du pouvoir exécutif. Le magistrat du siège pouvant, il nous semble, assurer le « respect des principes d'humanité » avec une indépendance dont ne peut se prévaloir le magistrat du ministère public.

Il faut cependant souligner que depuis quelques temps, les Pouvoirs publics semblent vouloir réagir contre cette tendance à l'inexécution des titres exécutoires et les expulsions récentes des grévistes occupant les usines, ainsi que la circulaire du 27 décembre-1938[2], paraissent être un premier pas dans la voie du retour au respect des décisions de justice. Il semble donc possible d'entrevoir le jour où, comme autrefois, la formule exécutoire donnera au possesseur du titre la certitude d'une exécution rapide malgré la résistance du débiteur.

En attendant ce moment que nous souhaitons proche, comment ne pas conseiller aux créanciers de ne faire de crédit sans connaître exactement la situation de leurs débiteurs, aux propriétaires de faire très attention à la personnalité de leurs locataires éventuels?

Quant à ceux qui, malheureusement, sont dans l'impossibilité d'obtenir l'exécution de leur titre par

---

(1) *Le Régime démocratique et le Droit civil moderne*, p. 450.

(2) Voir Appendice, p. 130.

suite du refus d'assistance de la force publique, il leur reste la possibilité de prendre des mesures conservatoires qui leur permettront d'attendre des jours meilleurs.

Mais ces mesures ne doivent être que provisoires et, renouvelant le vœu émis par l'Association Nationale des Avocats au Congrès de Besançon en 1937, nous souhaitons « que tout justiciable qui a obtenu « une sentence judiciaire revêtue de la formule exé- « cutoire, soit désormais en droit de compter sur la « force publique pour assurer l'exécution de son « titre, sans préjudice. »

Vu :

Le Président de la thèse,
C. BÉQUIGNON-LAGARDE.

Vu :

Le Doyen,
E. DURTELLE DE SAINT-SAUVEUR.

Vu et permis d'imprimer :
Rennes, le 4 Mai 1939.

Le Recteur,
GALLETIER.

APPENDICE

Principales Circulaires et Dépêches ministérielles

CIRCULAIRE DU 12 JANVIER 1932

Le 16 Janvier 1932.

Le Procureur Général près la Cour d'Appel de à M. le Procureur de la République à .

Je vous adresse ci-dessous copie d'une circulaire de M. le Garde des Sceaux, aux prescriptions de laquelle vous voudrez bien vous conformer, mais seulement en ce qu'elle concerne l'intervention des Parquets.

Il appartiendra à M. le Premier Président de donner aux magistrats du siège, par l'intermédiaire de leur Président, toutes directives qu'il jugera opportunes en ce qui concerne l'application de l'article 1244 du Code Civil.

Vous n'aurez, quant à vous, à vous inspirer des instructions de M. le Garde des Sceaux qu'à l'occasion des conclusions que vous serez amené à prendre.

Vous ne manquerez pas d'autre part de déférer aux instructions de la Chancellerie en ce qui concerne son désir d'être consultée *avant tout acte d'exécution sur les mesures de rigueur qui pourraient être entreprises à l'égard des cultivateurs, et, à cet effet, vous prescrirez aux huissiers de votre arrondissement de n'entreprendre aucune de ces mesures sans vous en avoir référé et attendu vos instructions qui seront précédées des miennes.*

LE PROCUREUR GÉNÉRAL.

Le 12 Janvier 1932.

Les difficultés économiques mondiales, dont les effets se font sentir dans tous les domaines, sont susceptibles de mettre certains débiteurs dans l'impossibilité momentanée d'exécuter intégralement leurs obligations.

Dans un intérêt d'ordre général, il convient d'éviter que leur situation malheureuse, résultant de circonstances indépendantes de leur volonté et de leurs actes, n'entraîne pour eux des conséquences irréparables.

Il importe notamment qu'il leur soit fait une application aussi large et aussi bienveillante que possible des dispositions de l'art. 1244 du Code Civil.

Je vous prie d'appeler sur ce point l'attention des magistrats. Il appartiendra sans doute aux juges de décider en toute indépendance, à l'occasion des cas d'espèce qui leur seront soumis, si les délais doivent être accordés, mais je suis assuré que, toutes les fois qu'ils se trouveront en présence de débiteurs cruellement éprouvés, ils fourniront à ceux-ci le moyen de se libérer par acomptes de dettes dont le montant total ne pourrait être immédiatement payé.

L'initiative des Parquets trouvera également matière à s'exercer dans bien des cas. Leur action conciliante et temporisatrice ne manquera pas d'avoir la plus heureuse influence sur la solution des difficultés qui pourront se présenter. A cet égard, vous voudrez bien signaler tout spécialement à vos substituts la situation des agriculteurs, pour certains desquels la crise actuelle revêt un caractère particulier de gravité. Empêchés par suite de circonstances de payer leur fermage à la date convenue, ils sont exposés à être mis en demeure de se libérer ou d'évacuer les lieux qu'ils occupent. J'ai été amené à faire à ce sujet, à la tribune de la Chambre des Députés, le 16 décembre dernier, des déclarations dont vous voudrez bien vous inspirer.

Je désire au surplus être consulté avant tout acte d'exécution sur les mesures de rigueur qui pourraient être *éventuellement entreprises* à l'égard des cultivateurs, et j'aime à croire que vos substituts auront à cœur, par leur vigilance et leurs judicieuses interventions, d'en réduire le nombre.

Pour ampliation,

Le Conseiller d'Etat,
Directeur des Affaires Civiles et du Sceau,

Signé : X...

DEPECHE DU 4 AVRIL 1933

Le 4 Avril 1933.

Le Procureur Général à M. le Procureur de la République.

Je reçois de M. le Garde des Sceaux la dépêche suivante, aux prescriptions de laquelle je vous prie de vous conformer.

Il m'est signalé que certains officiers ministériels, s'inspirant des instructions générales de la Chancellerie, se refusent à prêter leur concours pour procéder à des saisies-exécutions tendant au recouvrement d'*impôts directs* dont sont redevables des agriculteurs.

Je crois devoir vous signaler, afin de dissiper toute équivoque à cet égard, que les mesures de temporisation et de bienveillance envisagées à l'égard des cultivateurs le sont en considération des dispositions de la loi qui vient d'être adoptée par le Parlement, sur la révision des baux à ferme et la réduction du montant des loyers. Elles ne visent donc, en principe, que le cas de ceux d'entre eux qui se trouvent poursuivis pour retard dans le *paiement de leurs fermages*. Sauf situation tout à fait exceptionnelle, il convient, *en toute autre circonstance* et spécialement *en matière fiscale* de laisser la procédure normale suivre normalement son cours. Je vous prie de vouloir bien prendre les dispositions nécessaires pour qu'*à l'avenir aucune confusion* ne puisse se produire de ce chef.

Le Procureur Général.

CIRCULAIRE DU 23 NOVEMBRE 1933

Le Procureur Général à M. le Procureur de la République.

Je vous adresse ci-dessous copie d'une circulaire de M. le Garde des Sceaux, relative à l'exécution des engagement contractés par les fermiers *vis-à-vis de leurs propriétaires.*

Vous voudrez bien vous confirmer strictement aux instructions qu'elle contient et continuer comme il a été fait jusqu'ici à me tenir informé des difficultés que vous rencontrerez, en sollicitant mon avis.

Le Procureur Général.

Par suite des circonstances économiques actuelles, nombre de cultivateurs se heurtent à de grosses difficultés pour réunir les fonds nécessaires à l'exécution des engagements qu'ils ont contractés envers leurs propriétaires ou tous autres créanciers. Il s'en suit à leur encontre des procédures de saisie ou d'expulsion qui risquent d'entraîner pour eux des conséquences fatales.

Certes, je ne saurais méconnaître le droit pour les créanciers de prendre les dispositions propres à assurer la sauvegarde de leurs intérêts, mais il m'apparaît qu'à cet égard l'application de mesures conservatoires constitue en principe une garantie suffisante, sans qu'il soit besoin de recourir, à moins de circonstances tout à fait spéciales, à des *mesures d'exécution.*

Je considère en conséquence que, toutes les fois qu'il en trouve l'occasion, le Parquet a le devoir d'intervenir auprès de la partie poursuivante pour tenter de l'amener à une juste appréciation des faits et l'inciter, dans son intérêt même, à faire preuve de modération et de bienveillance à l'égard des cultivateurs poursuivis, qu'il est souhaitable de voir bénéficier d'une large application des délais et facilités de paiement que permet d'accorder l'art. 1244 du Code Civil.

Je ne puis, au surplus, que m'en référer à ce sujet aux déclarations que j'ai été amené à faire à la tribune de

la Chambre des Députés, le 10 Novembre dernier (*J. O.*, D. P. P. 4169), et je vous prie de vouloir bien inviter vos substitut à s'en inspirer dans le règlement des cas d'espèce qui leur seront soumis.

CIRCULAIRE DU 6 JUIN 1936

M. le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, vient d'adresser la circulaire suivante à MM. les Procureurs Généraux.

Le redressement de la situation économique, qui est à la base du programme du gouvernement, ne saurait être entrepris qu'à la condition que la paix et la sécurité sociales soient assurées d'une façon complète et dans les meilleures conditions de justice et d'humanité.

Par suite de la crise sans précédent qui paralyse l'activité commerciale et industrielle du pays, sans épargner non plus notre production agricole, nombre de débiteurs de bonne foi rencontrent des difficultés insurmontables pour faire face aux engagements qu'ils ont contractés envers leurs propriétaires ou tout autre créancier. Il en résulte à leur encontre des procédures de saisie d'exécution ou d'expulsion, qui risquent d'avoir pour eux des conséquences fatales, sans que leurs créanciers puissent, en raison de l'état économique actuel, en retirer un réel profit susceptible de justifier le trouble social qu'entraînent des mesures aussi rigoureuses.

Certes, il ne saurait être question de dénier aux créanciers le droit de prendre, en cas de nécessité, les dispositions propres à assurer la sauvegarde de leurs intérêts, mais l'application des mesures conservatoires doit constituer, en principe, une garantie suffisante sans qu'il y ait besoin de recourir à des actes d'exécution.

Il m'apparaît, en conséquence, que le Parquet a le devoir impérieux d'exercer son action vigilante et bienfaisante en faveur de tous les débiteurs malheureux et

de bonne foi, locataires atteints par le chômage et menacés d'être expulsés, cultivateurs gênés par la mévente des produits de leur exploitation, commerçants dont les entreprises ont périclité par suite des circonstances économiques ou pour tout autre motif indépendant de leur volonté et qui se trouvent exposés à perdre leurs moyens d'existence.

Les magistrats du Parquet devront donc, par une liaison étroite et constante avec les officiers ministériels de leur ressort, se tenir au courant de toute procédure d'exécution et intervenir à l'occasion de chaque cas d'espèce, soit en vue d'aboutir, par un rapprochement entre les parties, à un règlement amiable de la situation, soit, dans le cas où un accord s'avérerait impossible, afin de prescrire, dans l'esprit le plus libéral, toutes les mesures de temporisation jugées opportunes.

Je n'ai pas besoin d'ajouter que, dans tous les cas où il s'agira de débiteurs ayant des charges de famille ou une situation personnelle particulièrement digne d'intérêt, l'action tutélaire des Parquets devra s'exercer d'une manière d'autant plus puissante et efficace.

Vous voudrez bien donner à vos substituts des instructions en ce sens et veiller avec le plus grand soin à la stricte observation de ces prescriptions.

Vous ne manquerez pas, au surplus, de m'en référer au cas de difficultés exceptionnelles.

Signé : Marc Rucart.

CIRCULAIRE DU 27 IUIN 1936

J'appelle d'une façon toute spéciale votre attention sur les difficultés qu'en raison des événements récents certains commerçants et industriels pourront rencontrer, lors des prochaines échéances, pour le paiement des effets de commerce dont ils sont débiteurs.

D'accord avec M. le Ministre du Commerce et M. le Ministre des Finances, qui ont envisagé en ce qui les

concerne toutes dispositions utiles, je vous prie d'inviter les Parquets, dans le cadre de leurs attributions, à s'inspirer des termes de ma circulaire du 6 Juin dernier pour aider au règlement de cette situation délicate au mieux des intérêts de tous.

Signé : Marc Rucart.

CIRCULAIRE DU 25 AOUT 1936

Le Parlement vient d'adopter diverses dispositions qui témoignent de sa bienveillance à l'égard des victimes de la crise économique.

On ne peut méconnaître que, parmi les personnes les plus gravement touchées par les circonstances actuelles, les chômeurs se trouvent au nombre de celles qui sont les plus particulièrement dignes d'intérêt.

A maintes reprises, la Chancellerie a déjà attiré votre attention sur la situation de cette catégorie de débiteurs, et les Parquets, dans l'exécution des instructions qui leur ont été adressées en cette matière, n'ont cessé de faire preuve de l'esprit le plus libéral dans des conditions auxquelles je me plais à rendre un hommage justement mérité.

Il existe encore cependant bien des cas où des chômeurs chargés de famille se trouvent exposés à des poursuites et à des mesures d'exécution qui risquent d'accroître leur misère en diminuant leurs moyens d'existence ou en les privant de leur foyer.

J'estime, pour répondre aux préoccupations qui ont inspiré le législateur dans le vote des lois récemment promulguées en vue de venir en aide à certains débiteurs malheureux, qu'il convient pour les Parquets de redoubler de vigilance et d'activité dans leurs interventions, afin d'assurer aux chômeurs leur maintien dans les lieux qu'ils occupent avec leur famille, en attendant que le Parlement ait voté les textes réglant, d'une manière définitive, les rapports entre les locataires chômeurs et leurs propriétaires.

Il serait en effet profondément regrettable que, par des mesures d'expulsion autorisées hâtivement, les chômeurs puissent se trouver privés du bénéfice des dispositions qui sont susceptibles d'intervenir dans un avenir prochain à leur égard.

Signé : Marc RUCART.

DEPECHE DU 15 MARS 1937

Vous voudrez bien appeler tout spécialement l'attention des magistrats de votre ressort sur les inconvénients résultant de l'octroi de sursis dont la durée trop limitée amène les parties à revenir à plusieurs reprises devant le juge et contribue ainsi à l'accroissement des frais, pour le plus grand préjudice du créancier et du débiteur, sans donner à ce dernier la confiance et la tranquillité qui lui seraient indispensables pour s'appliquer utilement à lutter contre son endettement.

Signé : Marc RUCART.

CIRCULAIRE DU 5 JUILLET 1937

Comme suite à la circulaire de mon prédécesseur en date du 15 Juin 1937, je vous informe que la Chambre des Députés vient d'adopter le texte du projet de loi déposé par le gouvernement, tendant à permettre l'octroi de nouveaux délais aux débiteurs agricoles.

Je vous prie en conséquence, conformément au vœu du Parlement, de faciliter, par les moyens en votre pouvoir, l'application, en faveur des débiteurs visés par ce projet de loi, de toutes les mesures d'intervention officieuse et d'atermoiement compatibles avec la législation en vigueur, afin que ceux-ci ne se trouvent pas privés,

par une exécution hâtive, du bénéfice de la loi actuellement en discussion.

Je désirerais que vous me rendiez compte des cas dans lesquels, où malgré l'intervention des magistrats du Parquet, l'exécution aurait été poursuivie contre les débiteurs, en me faisant connaître les circonstances particulières de ces affaires.

Signé : V. Auriol.

CIRCULAIRE DU 16 JUILLET 1937

La sollicitude du Gouvernement et du Parlement vient de se manifester une fois encore à l'égard des commerçants victimes de la crise économique.

Le 17 Juin dernier, la Chambre des Députés a adopté un projet tendant à régler dans son ensemble, d'après la loi des majorités, sous la dénomination de « règlement amiable homologué », la question des rapports entre commerçants ou artisans et leurs créanciers; d'autre part a facilité l'aménagement, suivant des délais raisonnables, des dettes commerciales qui ne pourraient être comprises dans ce règlement.

La séparation du Parlement a seule mis obstacle au vote définititif de ces mesures dont la portée économique et sociale est évidente.

Sans méconnaître le respect dû aux règles traditionnelles de conscience et de bonne foi qui sont à la base des transactions commerciales, ni la nécessité des sanctions rigoureuses à l'égard des agissements téméraires ou malhonnêtes, les mesures envisagées sont de nature à contribuer efficacement au redressement de notre économie: elles permettront à des entreprises saines de subsister malgré leurs difficultés passagères de trésorerie. Elles éviteront de recourir à des réalisations hâtives de gage, aussi désastreuses pour le débiteur que pour le créancier. Elles épargneront enfin à des commerçants honnêtes et malheureux la déconsidération qui s'attache toujours à un dépôt de bilan.

A ces divers points de vue, elles méritent de retenir l'attention des magistrats.

Le gouvernement se préoccupe de faire entrer en vigueur ces dispositions en vertu des pouvoirs qu'il tient de la loi du 30 Juin 1937. Il serait profondément regrettable que de nombreux commerçants de bonne foi, qui se trouvent actuellement dans une situation difficile par l'effet des circonstances économiques, puissent être privés de ces mesures de bienveillance à raison des délais que nécessite encore leur mise au point définitive.

Sans vouloir porter atteinte en quoi que ce soit à l'indépendance des magistrats et à la plénitude de leur pouvoir d'appréciation, j'estime qu'il serait opportun de leur signaler cette situation de fait. Il leur appartiendra de retenir tous les cas où il leur sera possible de faire une application libérale de l'art. 1244 du Code Civil, en accordant aux débiteurs dignes d'intérêt des délais suffisants pour leur permettre d'attendre la mise en vigueur de la nouvelle législation.

Je vous prie de vouloir bien donner à vos substituts toutes indications utiles dans le sens des observations ci-dessus, et porter à titre d'information les termes de cette circulaire à la connaissance des magistrats des tribunaux civils et de commerce de votre ressort.

Je suis convaincu qu'ils tiendront à répondre aux préoccupations du Gouvernement et du Parlement en accordant, avec un judicieux discernement, à la grande majorité des commerçants loyaux et honnêtes qui luttent courageusement contre la crise actuelle, la protection et la bienveillance que méritent leurs efforts.

Signé : Vincent Auriol.

CIRCULAIRE DU 8 OCTOBRE 1937

M. le Ministre des Finances et M. le Ministre de la Santé Publique appellent tout particulièrement mon attention sur les graves inconvénients que comportent, tant

pour les finances de l'Etat que pour le fonctionnement normal des organismes des habitations à bon marché, de trop longs atermoiements dans l'exécution d'expulsions de locataires d'immeubles soumis aux lois Ribot et Loucheur, les poursuites n'étant en principe exercées par les sociétés d'habitations à bon marché qu'à l'encontre de locataires ou débiteurs de mauvaise foi.

Mes collègues insistent donc pour que des mesures de bienveillance ne soient réservées, ainsi que le spécifient d'ailleurs les circulaires de la Chancellerie, qu'en faveur des locataires de bonne foi, victimes de la crise économique.

Tenant compte des instructions ci-dessus, vous voudrez bien donner des instructions à vos substituts, afin que les affaires d'expulsions intéressant les organismes d'habitations à bon marché soient examinées avec la plus grande attention, après que tous renseignements utiles auront été recueillis sur le compte des locataires débiteurs. Il m'apparaît qu'il y aurait intérêt à ce que les Parquets, lorsque des doutes pourraient s'élever sur la véritable situation des intéressés, entrassent en rapport avec des services du contrôle des habitations à bon marché, à l'effet d'obtenir des renseignements précis permettant de prendre une décision en pleine connaissance des circonstances de l'affaire.

Signé : Vincent AURIOL.

CIRCULAIRE DU 28 SEPTEMBRE 1938

Monsieur le Procureur de la République,

Je reçois de M. le Garde des Sceaux les instructions suivantes en date du 28 septembre 1938.

En vertu des pouvoirs qu'il tient de la loi du 27 Janvier 1910, le Gouvernement a prorogé par décret les délais dans lesquels doivent être faits les protêts des effets de commerce dont le tiré ou le souscripteur est présent sous

les drapeaux. Vous voudrez bien faire attirer tout particulièrement et d'extrême urgence l'attention des huissiers de votre ressort sur les dispositions contenues dans le décret en question. Il vise les effets dont l'échéance a lieu entre le 8 Septembre 1938 et le 28 Octobre suivant, la date à laquelle la prorogation devra cesser sera ultérieurement fixée; les officiers ministériels requis de dresser un protêt doivent en conséquence s'abstenir de le faire, quand, renseignements pris, ils apprennent que le tiré ou le souscripteur est présent sous les drapeaux; en outre, dans certaines régions où l'autorité civile ou militaire a prescrit l'évacuation totale ou partielle de la population civile, le cas des tirés ou souscripteurs qui font l'objet de ces mesures d'évacuation d'office et qui ont été obligés de quitter leur résidence sur l'ordre de l'autorité publique est susceptible de donner ouverture à l'exception de force majeure prévue par l'art. 157 du Code de Commerce ainsi conçu :

« Quand la présentation de la lettre de change ou la « confection du protêt dans les délais prescrits est « empêchée par un obstacle insurmontable (prescription « légale d'un état quelconque ou autre cas de force « majeure), ces délais sont prorogés dans ces régions « limitées aux départements du Nord, des Ardennes, de « la Meuse, la Meurthe et la Moselle, des Vosges, de la « Moselle, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et du territoire de « Belfort. »

Si les huissiers requis se trouvent en présence d'un tiré ou souscripteur évacué par ordre, ils devront se conformer aux dispositions contenues dans l'art. 157 pour parer à toutes difficultés touchant l'application de ce texte au cas envisagé. Des dispositions législatives interviendront.

Le cas échéant, les huissiers trouveront auprès des autorités administratives, Maires, Commissaires de Police, Préfectures et Sous-Préfectures, et auprès des Parquets, tous renseignements utiles au sujet des évacuations ordonnées par l'autorité civile ou militaire.

Les dispositions ci-dessus devront être portées sans aucun délai à la connaissance des officiers ministériels

intéressés dès qu'elles seront reçues par votre Parquet général.

Vous voudrez bien me rendre compte de vos diligences à cet effet.

Signé : P. Reynaud.

Prière vous conformer à ces instructions et m'en accuser réception.

Le Procureur Général.

CIRCULAIRE DU 24 DECEMBRE 1938

Monsieur le Procureur de la République,

Je reçois de M. le Garde des Sceaux la circulaire ci-dessous transcrite en date du 23 de ce mois.

Les rigueurs de la saison d'hiver sont de nature à aggraver péniblement la situation des locataires ou occupants sous le coup d'une expulsion.

Je suis certain que les magistrats du Parquet chargés de l'exécution des jugements n'ont pas manqué déjà d'envisager tous les ménagements possibles dans la réalisation des mesures qu'ils se trouvent obligés de prescrire. On ne saurait évidemment abandonner à l'inclémence de la température des locataires privés de leurs logements, surtout lorsqu'il s'agit de personnes âgées, infirmes ou malades, ou de chefs de famille ayant à leur charge de jeunes enfants.

Je vous prie, en conséquence, de vouloir bien, à moins que vous ne l'ayez déjà fait, appeler spécialement sur ces cas dignes de sollicitude toute l'attention de vos substituts, et recommander à ces derniers de n'ordonner des expulsions de locataires qu'à la condition que l'hébergement des intéressés soit assuré d'une façon satisfaisante et que toutes les mesures indispensables d'assistance aient été prises préalablement en leur faveur.

Dans les circonstances présentes, l'intérêt qui s'attache au respect des décisions de justice doit nécessairement se concilier avec le souci impérieux de l'humanité.

Signé : P. MARCHANDEAU.

Je vous prie de bien vouloir vous conformer à ces instructions dont vous aurez à m'accuser réception.

LE PROCUREUR GÉNÉRAL.

DEPECHE DU 27 DECEMBRE 1938

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,
à M. le Procureur Général.

Mon attention a été retenue dans de nombreuses affaires par la durée anormale des enquêtes effectuées par les Parquets sur la situation des locataires ou occupants sous le coup d'une expulsion.

Etant donné que, durant l'enquête, il est sursis à toute mesure à l'égard des intéressés, des retards parfois fort longs sont apportés à l'exécution des décisions de justice, alors que, dans bien des cas, il s'agit de locataires ou occupants qui ne sont ni malheureux, ni de bonne foi, ni dans une situation particulièrement digne d'intérêt, et ne peuvent par conséquent prétendre à la bienveillance des Pouvoirs Publics.

De pareils atermoiements, quand ils sont sans motifs valables, ont fâcheusement impressionné l'opinion. Il importe d'y mettre fin, afin de réserver aux seuls locataires qui en sont vraiment dignes les interventions officieuses des Parquets. J'estime que les magistrats du Ministère public doivent être à même, dans un bref délai à partir du jour où ils sont saisis par les huissiers, de décider si les expulsions doivent ou non être immédiatement poursuivies et de prendre toutes dispositions en conséquence. De même, il doit être répondu très rapi-

dement aux demandes de renseignements émanant de ma Chancellerie à l'occasion d'expulsions, de manière à ne pas conférer à ceux qui en sont l'objet une position privilégiée.

Vous voudrez bien inviter vos substituts à conduire avec toute la célérité désirable leurs enquêtes sur le compte des locataires menacés d'expulsion, et à veiller à ce que les précisions qu'ils demandent aux autorités judiciaires et administratives soient transmises le plus tôt possible. Il est en effet indispensable que les sentences des tribunaux, en cette matière comme dans les autres, conservent toute l'autorité et toute la force qui leur sont dues, et que des retards non justifiés par les circonstances particulières de l'affaire n'entravent pas l'exécution.

Vous voudrez, etc...

Signé : Paul MARCHANDEAU.

BIBLIOGRAPHIE

APPLETON. — *Traité de Contentieux administratif,* Edit. 1927.

BERTHELEMY. — *Traité de Droit administratif,* 12e Edit., 1930.

BEQUET et DUPRÉ. — *Répertoire de Droit administratif,* en 28 vol., 1882 à 1911.

BIOCHE. — *Dictionnaire de procédure civile et commerciale,* 5e Edit., 1867, 6 vol.

BEUDANT (Ch.). — *Cours de Droit civil français,* 2e Edit., par Beudant et Lerebours-Pigeonnière (12 vol. parus depuis 1934). Spécialement, T. I : Introduction et explication du titre préliminaire (1934), avec la collaboration de Mme Béquignon-Lagarde, et T. VIII: Les contrats et obligations (1936), avec la collaboration de G. Lagarde.

— *Les transformations du Droit civil français depuis cinquante ans* (Livre du cinquantenaire de la législation comparée), 1919.

CARRÉ DE MALBERG. — *Contribution à la théorie générale de l'Etat,* Edit. 1920.

CARRÉ et CHAUVEAU. — *Les lois de la procédure civile,* 9 vol. (1862-63).

CUCHE. — *Précis de procédure civile et commerciale,* Edit. 1937.

— *Précis de voies d'exécution et des procédures de distribution,* 3e Edit., 1937.

DUEZ. — *La responsabilité de la puissance publique*, Edit. 1927.

DUGUIT. — *Traité de Droit constitutionnel*, 3e Edit., 1927, 1 volume.

GARRAUD (P.) et LABORDE-LACOSTE (Marcel). — *Précis élémentaire de Droit pénal*, Edit. 1937.

GARSONNET et BRU (César). — *Traité théorique et pratique de procédure civile et commerciale*, 3e Edit., 3 vol. 1922-25, 2 vol. sup. 1931-1933.

GLASSON et TISSIER. — *Traité théorique et pratique d'organisation judiciaire de compétence de procédure civile*, 3e Edit., avec la collaboration de R. Morel, 4 vol. 1925-32, 1 vol. sup. 1936.

HAURIOU. — *Précis élémentaire de Droit administratif et de Droit public*, Edit. 1937.

JÈZE. — *Principes généraux de Droit administratif*, 3e Edit. 1925-1930, entièrement revue et augmentée, 2 vol.

LE POITTEVIN (G.). — *Dictionnaire des Parquets*, 4 vol., 1928, 1 vol. sup. 1933.

MAZEAUD (H. et L.). — *Traité de la responsabilité civile*, 3e Edit. pour les tomes I et II, 2e Edit. pour le tome III.

MICHOUD (L.). — *La théorie de la personnalité morale*, 2 vol., 3e Edit. 1932. — *Mise au courant de la législation, de la doctrine et de la jurisprudence*, par Louis Trotabas.

MINIER (J.). — *Histoire du Droit français*. Edit. 1854.

PLANIOL et RIPERT. — *Traité de Droit civil*, en 14 vol., 1925 à 1934, spécialement T. VI (obligations), avec la collaboration de Esmein.

RIPERT. — *Le Régime démocratique et le Droit civil moderne*, 1935.

— *La règle morale dans les obligations civiles*, 3e Edit., 1925.

ROUSSEAU et LAISNEY. — *Dictionnaire de procédure civile*, 2e Edit., 1886.

TEISSER. — *La responsabilité de la puissance publique*, 1906.

TOULEMON et BLIN. — *Le respect de la chose jugée et la crise*, 1939.

VIDAL (G.). — *Cours de Droit criminel de science pénitentiaire*, 8e Edit. (refondu et mis au courant à partir de la 5e par Georges Magnol), 1935.

VIOLLET. — *Histoire du Droit civil français*, 1905.

WALINE. — *Manuel élémentaire de Droit administratif*, 1936.

THESES

BAUDIN. — *Essai sur la relativité de la force exécutoire des décisions de justice*. Dijon, 1931.

BOREL DE LARIVIÈRE. — *De la disciplinaire des officiers ministériels, particulièrement dans ses rapports avec les magistrats du Parquet*. Paris, 1914.

CHEVROLLIER. — *Suspension de l'exécution des jugements*. Rennes, 1904.

DUC. — *La prise à partie*. Bordeaux, 1935.

GATINAIS. — *L'huissier auxiliaire de la justice*. Paris, 1937.

ROUSSEAU. — *De l'expulsion du locataire par voie de référé*. Paris, 1937.

SOURDILLAT. — *Le contrôle juridictionnel des voies d'exécution*. Paris, 1937.

THOUVIGNON. — *De la suspension des poursuites d'exécution par voie de référé*. Paris, 1937.

VERNADEAU. — *De la responsabilité des fonctionnaires de l'ordre judiciaire*, Paris, 1907.

WALTER. — *Du droit de se faire justice soi-même en commettant un délit*. Dijon, 1939.

ARTICLES DE REVUES

BAUDIN (H.). — *La relativité de la force exécutoire des décisions de justice* (Revue critique de législation et de jurisprudence, n° de Janvier-Mars 1937).

EDOUX. — *Au secours de l'autorité* (G. P., n° du 7 Nov. 1938).

HENRY. — *La responsabilité des magistrats en matière civile et pénale* (D. H. 1933, Chr. p. 102).

JÈZE. — *Nature juridique des instructions et ordres de service* (Revue de Droit public, 1906).

JUPIN. — *Rapport sur l'inexécution des décisions de justice* (inédit).

LAUNAY. — *L'intervention des Pouvoirs Publics dans l'exécution des décisions de justice.* Rapport présenté au Congrès des Avoués, 1938. (G. P. n° du 16 Juin 1938).

LOUP (J.). — *La responsabilité de l'huissier* (Revue de procédure, n° de Juin 1938).

MAZEAUD. — *Commentaire de la loi du 7 Février 1933* (D. H. 1933, chro. p. 53).

PAYEN. — *L'inexécution des décisions judiciaires.* Rapport présenté au Congrès national des Avocats, en 1937. (Bulletin de l'Association nationale des Avocats, n° de Juillet-Août-Septembre 1937).

ROBERT (P.-A.). — *Les degrés de l'ordre public et la paix sociale* (G. P., n° 10 mai 1938).

ROPERS. — *De la juridiction du juge des référés en matière de délais de grâce et de moratoire,* loi du 21 Août 1936 (Les Lois nouvelles, n° du 1er-15 octobre, 15 Nov., 1er Déc. 1936).

SOLUS (H.). — *La réforme de la saisie immobilière* (D. H. 1938).

Délais de grâce et moratoire (Revue de Procédure civile, n° de Novembre 1937).

Bulletin officiel du Ministère de la Justice.

Moniteur des Huissiers, 1er Mars 1936, 1er Juillet 1935.

Journal Officiel, débats parlementaires, Chambre, 12 Déc. 1936 et 28 Mai 1935.

Enquête sur l'inexécution des décisions de justice (expulsion) par l'Association nationale de la propriété bâtie. Communiqué par Me Jupin, Avocat à Tours.

TABLE DES MATIÈRES

PAGES

INTRODUCTION 7

PREMIÈRE PARTIE

Circonstances et Conditions de légalité du refus de collaboration de la force publique

CHAPITRE PREMIER

Circonstances du refus de collaboration de la force publique 17

SECTION I. — Les circulaires ministérielles 24

SECTION II. — L'application des circulaires 35

CHAPITRE II

Appréciation critique du refus de collaboration..... 45

Refus de collaboration pour motif d'ordre général. Refus de collaboration pour motif d'ordre subjectif. Conséquences et inconvénients de ce refus.

DEUXIÈME PARTIE

Droits du créancier lésé par le refus de collaboration

CHAPITRE PREMIER

Responsabilité de l'Huissier 69

SECTION I. — Responsabilité de l'Huissier qui s'est heurté au refus de collaboration de la force publique 70

PAGES

SECTION II. — Responsabilité de l'Huissier qui a refusé de procéder à des actes d'exécution.. 73

CHAPITRE II

Responsabilité du Magistrat du ministère public..... 81

SECTION I. — Le refus de tenir la main à l'exécution des jugements et titres exécutoires est-il un cas de prise à partie?..... 84

1° Déni de justice 85

2° Faute lourde professionnelle 87

a) Devoir du ministère public..... 89

b) Distinction du refus d'agir et du sursis à l'exécution 90

SECTION II. — L'observation des circulaires ministérielles libère-t-elle de leur responsabilité, les magistrats du ministère public? 93

1° Système de l'irresponsabilité..... 94

2° Système de la responsabilité.... 96

CHAPITRE III

Responsabilité de l'Etat 99

SECTION I. — Principe du droit à indemnité..... 99

1° Responsabilité pour refus non fautif de collaboration 102

2° Responsabilité de l'Etat pour refus arbitraire de collaboration 106

S165(« I. — Compétence du Conseil d'Etat..... 107

CONCLUSION 111

APPENDICE

PRINCIPALES DÉPÊCHES ET CIRCULAIRES MINISTÉRIELLES... 115

BIBLIOGRAPHIE 133

IMPRIMERIE PROVINCIALE, RENNES